



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN  
SOCIOLOGIA E POLITICHE SOCIALI**

**L'ANOMALIA ITALIANA:  
UNA SOCIETÀ CHE CAMBIA,  
UN WELFARE CHE NON TIENE IL PASSO**

Mutamenti sociali, nuovi bisogni, tentate risposte

Candidata

*Alessia Dalle Luche*

Relatore

*Matteo Villa*

Anno accademico 2013-2014

«In quanto l'uomo è considerato come essere sociale,  
a ognuno dei suoi doveri corrisponde un diritto di altri esseri.  
Forse anzi la concezione più profonda è quella per cui esistono *a priori* soltanto diritti, per cui ogni  
individuo ha pretese [...] che soltanto come tali diventano doveri di altri soggetti»  
(Simmel, 1908 p. 393, corsivo dell'Autore).

## *Indice*

Introduzione	p. 5
<i>Capitolo primo. La parabola del welfare state</i>	9
1.1 Che cos'è il welfare state	9
1.2 Origini, evoluzione e crisi	25
1.3 Tipologie di welfare state	36
<i>Capitolo secondo. Il welfare state italiano</i>	47
2.1 Origini e sviluppi	47
2.2 Specificità del welfare state italiano	66
<i>Capitolo terzo. Una società che cambia</i>	90
3.1 Trasformazioni economiche e socio-demografiche	90
3.2 Globalizzazione	97
3.3 Crisi economica	102
3.4 Dinamiche del mercato del lavoro	110
3.5 Invecchiamento demografico	149
3.6 Immigrazione	163
3.7 Nuove famiglie	173
<i>Capitolo quarto. La questione sociale oggi</i>	182
4.1 Un quadro generale	182
4.2 Vulnerabilità, esclusione sociale, diseguaglianze: la situazione italiana	193

<i>Capitolo quinto. Quale futuro per il welfare state</i>	213
5.1 Welfare e democrazia	213
5.2 Il contributo del terzo settore	230
Conclusioni	252
Riferimenti bibliografici	257

## *Introduzione*

La presente tesi si propone di indagare un tema la cui letteratura di riferimento è molto vasta; un tema attorno al quale si è sviluppato ed è tuttora presente un dibattito ricco e variegato, che vede il contributo di diverse figure: sociologi, economisti, politologi, *policy makers*, società civile; un tema che è stato ed è al centro di conferenze internazionali, studi e ricerche; un tema che interessa in misura maggiore o minore tutti, poiché mette a rischio il livello di benessere sociale presente all'interno di una società, e quindi in un certo senso anche la stabilità dell'ordine sociale. Il tema di cui si discuterà è la crisi del welfare state.

Se guardiamo al caso italiano si tratta di un problema che sembra essere sempre più al di fuori dell'agenda politica, o quanto meno al suo margine, anche se è opportuno a tal proposito tener conto di una sottile, ma importante distinzione, ossia quella che sussiste tra i due livelli in cui si articola l'azione del *policy making*: il livello esplicito e il livello implicito. Se si guarda al primo, risulta quanto mai chiaro e indiscutibile il fatto che la questione della crisi dello stato sociale non è affrontata nella maniera più assoluta. Spostandosi su di un livello implicito, invece, tale problematica fa sentire il proprio peso. Nelle discussioni e nelle elaborazioni dei vari atti e provvedimenti (si pensi ad esempio a quelli concernenti la tassazione), la crisi del welfare state appare come una sorta di feticcio onnipresente, un qualcosa che c'è ma non si vede, un non detto che però fa pressione, nel senso che spinge in una direzione piuttosto che in un'altra, senza mostrarsi apertamente. La posizione marginale che la crisi del welfare state sembra occupare all'interno del ventaglio dei problemi che assillano i *policy makers* italiani affiora soprattutto se consideriamo la persistente e profonda congiuntura economica negativa, la cui fine sembra spostarsi sempre più in avanti. L'Italia, infatti, continua ad essere affossata nella recessione, quando invece gli altri paesi europei iniziano a dare i primi, seppur timidi, segnali di una tanto attesa ripresa. Si tratta di una situazione che sta mettendo a dura prova la tenuta della coesione sociale nel paese. In un contesto così delineato, i contorni della nuova questione sociale emergono in modo drammatico e nitido. L'attuale crisi economica quindi non farebbe altro che rendere ancora più urgente e non

ulteriormente rinviabile una riforma seria e organica del welfare state, paradossalmente poiché la situazione della finanza pubblica ad oggi sembra suggerire che tale decisione sia alquanto proibitiva – il che comunque chiama in causa il concetto della scelta, e la scelta tra una certa gamma di alternative è un atto essenzialmente politico. Un percorso di riforma, o se vogliamo di “ricalibratura” (Ferrera, 2006), si rende necessario nella misura in cui il welfare state nella sua configurazione attuale costituisce un sistema istituzionale largamente inefficiente, iniquo, inadeguato a far fronte ai problemi e bisogni emergenti nella società odierna. Quest’ultima infatti si presenta come complessa, in rapido mutamento, sempre più multiculturale, essa è attraversata trasversalmente da trasformazioni di carattere economico e da mutamenti socio-demografici, che ne hanno modificato in maniera sostanziale e incisiva assetto e dinamiche rispetto a quelle che aveva nel periodo in cui il welfare state fu creato e si sviluppò, vale a dire nel secondo dopoguerra.

In sostanza, il presente lavoro, restringendo il focus dell’analisi al caso italiano, si propone di dimostrare che la società è profondamente cambiata negli ultimi decenni, sotto la spinta di radicali trasformazioni economiche, sociali e demografiche, ma il welfare state non è stato in grado di tenere il passo. Si tratta di una situazione che ha fatto gradualmente emergere quella che si è deciso di definire come la desincronizzazione tra welfare state e società, ed è proprio questa la tesi che si cercherà di sostenere nelle pagine che seguono. Oggi insomma ci troviamo di fronte ad un welfare state che è stato costruito in conformità a una società che oramai non esiste più, per questo si presenta come un sistema istituzionale in crisi, vecchio e inefficiente, come tale esso necessita di una riforma radicale così da renderlo il più adeguato possibile a quelle che sono le mutate dinamiche e le nuove caratteristiche della società odierna. Una tale azione è tanto più imprescindibile se si considera quanto sia stretto il legame tra coesione sociale – quindi ordine - welfare state e crescita. È necessario altresì sottolineare che il welfare italiano presenta *ab origine* delle anomalie e dei limiti significativi, un aspetto questo che non può far altro che rendere quella desincronizzazione ancora più grave e quindi più urgente intervenire. Si potrebbe dire che il punto fondamentale per comprendere lo stato di cose attuale, così come il presente lavoro, è dato dal divenire consapevoli del fatto che il welfare state costituisce una costruzione storicamente e socialmente determinata. Solo dopo aver preso consapevolezza di ciò, infatti, si potrà essere in grado di capire che se non vengono posti in essere interventi, riforme per far sì che il welfare state segua – almeno in parte - la società nelle sue trasformazioni, esso non sarà più in grado di svolgere la funzione per cui è stato istituito e che rappresenta la sua ragione d’essere, vale a dire garantire alla popolazione protezione dai rischi sociali e produrre così benessere sociale. Come si spiegherà meglio in seguito, se tale eventualità si verifica – come sta accadendo in Italia - è la stessa tenuta della coesione sociale ad essere minacciata.

Venendo ora alla presentazione dell'impianto generale della tesi, il percorso di analisi sul tema suddetto si articola in cinque capitoli: di seguito sarà descritto brevemente, per ognuno di essi, il contenuto.

Il primo capitolo è dedicato alla presentazione generale del welfare state. Tale sistema istituzionale verrà pertanto analizzato nei suoi tratti fondamentali. Se ne descriveranno l'origine, l'evoluzione, la quale ha trovato il suo culmine nel periodo del Trentennio glorioso, da qui si è poi approdati nella seconda metà degli anni Settanta ad una fase di crisi, cui è seguita in quasi tutti i paesi europei una più o meno timida, più o meno efficiente fase di riforma, tuttora in corso e, specialmente per quanto riguarda l'Italia, largamente incompiuta. Altresì verranno esposte le principali tipologie dei modelli di welfare state che sono state elaborate.

Dopo tale parte di carattere generale, il focus si sposterà sul welfare state italiano. Di quest'ultimo ne verrà descritto lo sviluppo che esso ha conosciuto dalle origini fino ai nostri giorni. Altresì non si trascurerà di illustrare la peculiarità italiana nel contesto europeo, e quindi limiti e debolezze strutturali che la recente crisi, con le difficoltà economiche e sociali da essa derivate, ha messo drammaticamente in evidenza e acuito.

A seguire un capitolo che descrive le trasformazioni economiche, sociali e demografiche che hanno contribuito in misura più o meno maggiore all'emergere dell'attuale crisi del welfare state. Queste possono essere individuate in globalizzazione, dinamiche del mercato del lavoro, invecchiamento della popolazione, immigrazione, formazione di nuove famiglie. Trattando tale problematica, tuttavia non si può non prendere in considerazione la recente crisi finanziaria – che poi è diventata economica e fiscale. Il che si rende necessario nella misura in cui essa ha avuto – e in molti casi continua ad avere – effetti, variabili tra i vari paesi, sulla situazione sociale, economica e, guardando all'Italia, anche politica. All'interno della riflessione attorno a tale crisi e ai suoi effetti, uno sguardo verrà necessariamente posto anche sul modo con cui i vari governi europei hanno cercato di affrontarla e arrestarla, le azioni quindi che sono state intraprese per eliminare, o quanto meno limitare, le sue ricadute negative per il sistema paese complessivo. Tali trasformazioni economiche, sociali e demografiche costituiscono delle dinamiche che accomunano tutti i paesi industrializzati, ma che nel contesto italiano mostrano una maggiore incisività e gravità nei loro effetti, anche a causa delle debolezze endogene e strutturali del nostro sistema di protezione sociale.

Il quarto capitolo è dedicato all'analisi della configurazione che la questione sociale presenta oggi. I fenomeni e processi che sono esaminati nel terzo capitolo hanno modificato profondamente la società nella sua struttura e nelle sue dinamiche, producendo nuove forme di vulnerabilità e di esclusione sociale, così come un incremento delle diseguaglianze, generando uno scenario di fronte al quale lo stato sociale (quello italiano più degli altri) non dispone degli strumenti adeguati. Si

tratta altresì di dinamiche tuttora in corso, che conferiscono alla società contemporanea quel carattere di fluidità con cui spesso essa viene presentata (Bauman, 2011). La prima parte del presente capitolo si sofferma su quelli che emergono come i tratti generali che definiscono la questione sociale nella società post-moderna. Nella seconda parte, invece, si svilupperà una riflessione più dettagliata su come la questione sociale si declina nel caso italiano, mettendo in evidenza le maggiori criticità che richiedono interventi decisi e immediati sull'assetto del welfare.

Il quinto ed ultimo capitolo contiene una riflessione sui possibili scenari futuri del welfare state. Nello specifico si tratterà delle potenzialità di democrazia deliberativa insite nell'ambito del welfare locale, emerse come esito del processo di sussidiarizzazione della politica sociale. Il livello locale è infatti quello in cui la partecipazione può raggiungere il miglior grado possibile di realizzazione e di efficacia. Del legame tra welfare locale e democrazia partecipativa si cercherà di metterne a fuoco non solo le potenzialità, ma anche le criticità che rendono difficile il raggiungimento di risultati concreti. La seconda parte dell'ultimo capitolo sarà invece dedicata ad un'analisi circa il ruolo che il terzo settore può e potrà svolgere nell'ambito del processo di modernizzazione del sistema di welfare. Ci si soffermerà sui rapporti tra terzo settore e ente pubblico, e sull'evoluzione che essi hanno avuto nel corso del tempo, trovando nella L. 328/2000 un punto di svolta. Non si dimenticherà altresì di descrivere quella che è oggi in Italia la realtà del terzo settore, individuandone anche limiti e criticità, e quindi quelli che sono gli elementi che possano ostacolare il suo essere una risorsa cruciale per il welfare futuro.



## Capitolo primo

### *La parabola del welfare state*

#### *1.1 Che cos'è il welfare state?*

Il termine welfare state è stato utilizzato per la prima volta nel 1941 dall'arcivescovo di York, William Temple, per porre in evidenza la differenza allora esistente (il contesto è quello della seconda guerra mondiale) tra la Gran Bretagna e la Germania, vale a dire tra il welfare state - lo stato del benessere - della prima e il warfare state - lo stato di guerra - della seconda. A partire da quel primo uso del termine, si è avuta una costante e progressiva diffusione di quest'ultimo nel significato che oggi gli viene attribuito. A tal proposito è interessante notare come l'inizio e la successiva diffusione dell'uso del termine in questione risultano essere alquanto tardive. I primi interventi dello Stato indicativi dell'emergere di un interesse pubblico per il benessere dei cittadini risalgono, infatti, alla fine dell'Ottocento, quando la Germania bismarckiana aprì la via all'istituzionalizzazione delle assicurazioni sociali. Certamente, però, rispetto ad allora è cresciuta e si è affermata, appunto pienamente nel secondo dopoguerra, la consapevolezza di quanto sia ineludibile l'azione dello Stato per garantire il benessere dei cittadini.

È opportuno chiarire, sin da subito, che il termine welfare state non è sinonimo di politica sociale. Con questo si vuole dire che ci può benissimo essere uno Stato (e la storia registra più di un caso del genere)<sup>1</sup> che prevede delle politiche sociali senza che si tratti di un welfare state, mentre la presenza di un welfare state significa presenza di politiche sociali. Questo perché si parla di politica sociale ogni qualvolta si pianifica un intervento politico collettivo in risposta a un certo rischio sociale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si pensi a titolo esemplificativo alle *Poor Laws*, introdotte nel XVII secolo in Gran Bretagna: si tratta di un intervento pubblico volto ad affrontare il rischio sociale rappresentato dalla povertà, ma non inserito all'interno di un sistema di welfare state.

<sup>2</sup> Esping-Andersen (2000) per spiegare tale aspetto sostiene che anche la distribuzione di cibo ai poveri nell'antica Roma può essere considerata una politica sociale, senza però che da ciò se ne possa dedurre l'esistenza di un welfare state.

Il welfare state rappresenta un sistema istituzionale<sup>3</sup> con una lunga storia alle spalle, sebbene, come si è detto, è solo nel secondo dopoguerra che si iniziò ad usare tale termine per identificare un insieme di politiche pubbliche aventi come obiettivo principale quello di ridurre le disuguaglianze sociali, garantendo alla popolazione sicurezza e protezione dai rischi sociali. Tale lunga storia del welfare state discende dal fatto che si suole collocare la nascita di tale sistema istituzionale con l'introduzione, voluta da Bismarck, alla fine del XIX secolo delle leggi sull'assicurazione sociale in Germania, esempio che poi fu seguito a ruota da tutti gli altri paesi occidentali, in tempi più o meno rapidi<sup>4</sup>. A tal proposito è necessario sottolineare un elemento alquanto interessante. Questo è costituito dal fatto che la Germania di fine Ottocento - che fece, come si è detto, da apripista allo sviluppo delle istituzioni e delle politiche di welfare - era una società che non rientrava certamente nel gruppo di quelle che all'epoca erano le più progredite in Europa, tanto dal punto di vista democratico quanto da quello capitalistico. Nella nascita e nello sviluppo del welfare state si realizzò, dunque, un qualcosa che a prima vista potrebbe apparire quanto meno anomalo: le società più avanzate in termini politici e economici, vale a dire quelle più democratiche e capitalistiche, furono, potremo dire, *followers* di una società che era parecchi passi indietro sulla strada dell'evoluzione di entrambi tali aspetti. Altresì si deve ricordare che gli Stati fascisti, emersi dopo la Prima Guerra Mondiale, non mandarono all'aria il welfare state, anzi in alcuni casi lo potenziarono<sup>5</sup>. Allo stesso modo a dimostrazione che il welfare state costituisce un sistema istituzionale non necessariamente legato a una società democratica e capitalistica, la Russia post-1917 sviluppò delle istituzioni simili a quelle con cui si è soliti identificare il welfare state. Si potrebbe pertanto dire che come primo punto molto importante all'interno del percorso di definizione del welfare state emerge il fatto che questo «sembra essere un ben più generale fenomeno di modernizzazione, non esclusivamente vincolato alla sua versione “democratico-capitalistica”» (Flora e Heidenheimer, 1981).

Al di là di questa precisazione, c'è da chiarire che nel contesto europeo il welfare state si è sviluppato come risposta ai differenti problemi emersi con il progredire di due processi

---

<sup>3</sup> Nel definire il welfare state è meglio parlare di sistema istituzionale piuttosto che di istituzione. Il che è da imputare alla sua complessità e ampiezza, al fatto che costituisce un intreccio, più o meno stretto e intricato, di istituzioni, attori, politiche, azioni, processi, norme. Per chiarire meglio questo punto si pensi che la famiglia rappresenta un'istituzione sociale e non un sistema istituzionale.

<sup>4</sup> Ricordiamo che la preistoria del moderno welfare state risale addirittura al XVII, quando nella Gran Bretagna di Elisabetta I furono introdotte le *Poor Laws*.

<sup>5</sup> «Oltre ad una indubitabile espansione sotto il profilo istituzionale e quantitativo, il fascismo impresso al welfare state italiano anche alcuni tratti che ne avrebbero segnato profondamente lo sviluppo futuro. L'espansione fu perseguita attraverso una densa stratificazione normativa che differenziava puntigliosamente le spettanze dei vari gruppi» (Ferrera, 1984). Tant'è che gli enti previdenziali a carattere nazionale (INAIL, INAL, INAM) vennero istituiti proprio durante il periodo fascista. Il regime intervenne soprattutto nel settore della previdenza, ma anche nel settore dell'assistenza sociale vi furono talune rilevanti innovazioni (venne creato l'ONMI, soppresso solo nel 1975, gli ECA, che resistettero fino al 1977, e molti altri enti che si occupavano di fornire assistenza solo a specifiche categorie di assistiti).

fondamentali nella storia del vecchio continente: il primo è dato dalla formazione degli Stati nazionali, con la loro successiva evoluzione in democrazie di massa; il secondo invece è rappresentato dall'affermazione del capitalismo. Se la prospettiva della sociologia politica di Tocqueville e di Weber sostiene la centralità del primo processo, quella dell'economia politica, che ha in Marx il massimo esponente, pone invece l'accento sul secondo. Tra le due prospettive però non c'è contrapposizione: esse, infatti, sono complementari nello spiegare lo sviluppo del moderno welfare state. Questi due processi, vale a dire la formazione degli Stati nazionali e la loro evoluzione in democrazie di massa da un lato, e la crescita del capitalismo dall'altro, hanno preso il via da due eventi chiave che hanno determinato la storia europea da quel momento in avanti: per il primo si tratta della Rivoluzione francese, per il secondo della Rivoluzione industriale. In una tale ottica, pertanto, il welfare state può essere inteso come la risposta alle domande, da un lato di eguaglianza socioeconomica e dall'altro di sicurezza socioeconomica, che la società esprimeva in misura sempre maggiore.

Secondo la riflessione di Marshall, il concetto di welfare state è strettamente legato a quello di cittadinanza. L'Autore sostiene, infatti, che la cittadinanza trova nell'affermazione dei moderni welfare state il proprio momento di massima realizzazione. Marshall (1950; in Naldini, 2006) definisce la cittadinanza come «lo status conferito a coloro che sono pieni membri di una comunità. Tutti coloro che posseggono questo status sono uguali in rapporto ai diritti e ai doveri dei quali lo status è dotato». La definizione di cittadinanza che Marshall elabora si focalizza su due nozioni: quella di diritti e doveri da un lato e quella di eguaglianza dall'altro, ma emerge anche un ulteriore aspetto che ha a che fare con l'appartenenza ad una comunità. In ciò è possibile rintracciare i due differenti modi di intendere la cittadinanza. Da una parte la cittadinanza viene vista come status, ed è questa la lettura del liberalismo classico e di impronta marshalliana. In tale interpretazione si pone l'accento sull'insieme di diritti (e doveri), e quindi su quelle condizioni di carattere socio-economico che rendono possibile al singolo cittadino esercitare quei diritti (e adempiere quei doveri). Dall'altra parte la cittadinanza è intesa come pratica, e tale visione è propria del repubblicanesimo, il quale mette in primo piano l'elemento attivo della cittadinanza, vale a dire la partecipazione del cittadino al governo della società e a tutto ciò che concerne la sua esistenza.

Sempre secondo l'interpretazione di Marshall, quello di cittadinanza è un concetto che si compone di tre elementi, strettamente interdipendenti, vale a dire diritti civili, diritti politici e diritti sociali. L'Autore sostiene altresì che la cittadinanza raggiunge il proprio completamento solo nel momento in cui i cittadini vengono riconosciuti come titolari anche di diritti sociali. Si capisce pertanto che secondo Marshall, l'evoluzione dei diritti soggettivi ha conosciuto tre fasi distinte, ognuna delle quali corrisponde ad uno specifico periodo storico: il XVIII secolo ha visto il riconoscimento dei

diritti civili, nel XIX secolo hanno trovato affermazione i diritti politici, mentre nel corso del XX hanno fatto la loro comparsa i diritti sociali<sup>6</sup>. Questi ultimi si configurano come diritti-spettanze (Ferrera, 2006), nella misura in cui il cittadino diviene titolare di un diritto a ottenere risorse (come una pensione o un'indennità di disoccupazione) e/o beneficiare di opportunità (come l'accesso all'istruzione). Tramite i diritti sociali, quindi, il cittadino viene messo nelle condizioni tali da poter esercitare appieno i diritti civili e quelli politici, trasformando il soggetto in un attore, in grado di agire i propri scenari e di realizzare se stesso.

Habermas (1992; in Ampola e Corchia 2010) condivide questa idea e la riassume così: «Secondo questo schema, A) i diritti di difesa liberali tutelano il soggetto privato contro interventi illegali dello Stato in fatto di vita, libertà e proprietà; B) i diritti politici di partecipazione consentono al cittadino di prender parte al processo democratico di formazione dell'opinione e della volontà; mentre C) i diritti sociali di ripartizione garantiscono al cliente dello Stato di welfare un livello minimo di reddito e di sicurezza sociale». Si verrebbe così a costituire un nesso tra stato di diritto, democrazia politica e stato sociale. Nello specifico, Habermas sostiene che il welfare state rappresenta l'unica fonte di legittimazione all'interno di una società capitalistica a democrazia di massa, fino al punto che se venissero meno tali prestazioni la perdita di legittimazione delle istituzioni politiche potrebbe essere seguita dal riemergere di conflitti sociali. In tal senso i diritti civili e i diritti politici - che considerano rispettivamente i cittadini come "destinatari della legge" (autonomia privata) e come "autori delle leggi" (autonomia pubblica) - possono trovare gli spazi necessari per essere esercitati da tutti in egual misura, evitando così il verificarsi di crisi di legittimità della democrazia, solo all'interno di uno Stato che riconosce i cittadini in quanto titolari di diritti sociali di ripartizione.

Una simile riflessione è stata proposta anche da Holmes e Sunstein (2000). Questi sottolineano come nessun governo democratico dispone delle condizioni tali per far sì che ogni cittadino abbia la stessa capacità di trarre beneficio da tutti i diritti che, a livello teorico, sono garantiti in modo uguale a tutti i cittadini. In tal senso i diritti sociali compensano il povero per il fatto di non poter trarre lo stesso vantaggio del ricco da quei diritti che sulla carta si presume che siano uguali per tutti. Per questo sarebbe lo scambio, la combinazione, tra diritto di proprietà e diritti sociali a configurare il moderno compromesso tra le classi sociali in tutti i regimi liberal-democratici. Tale scambio renderebbe possibile garantire la coesione sociale, mantenere latenti le fonti del conflitto sociale, favorendo così la collaborazione sociale. I diritti sociali, secondo questi autori, dovrebbero

---

<sup>6</sup> Le femministe hanno criticato lo schema teorico di Marshall, sostenendo che la periodizzazione da questi indicata non è valida per le donne, ma solo per gli uomini. L'ordine con cui i diritti costitutivi della cittadinanza sono emersi sarebbe inverso per le donne, per queste, infatti, alcuni diritti sociali sono arrivati prima di quelli politici (la protezione della maternità ha preceduto il diritto di voto) e fino agli anni Settanta le donne continuavano a non essere titolari di molti dei diritti civili.

essere costruiti su modello dei diritti tradizionali, come il diritto di proprietà o il diritto a chiedere un risarcimento in caso di danno, vale a dire diritti, che a spese dello Stato, mettono a disposizione dei cittadini le risorse di cui essi hanno bisogno per raggiungere i loro obiettivi e realizzare le loro potenzialità. All'interno di tale ottica i destinatari dei diritti sociali si configurano pertanto non come soggetti passivi, meri ricettori, ma come potenziali produttori, soggetti agenti, così da incoraggiare autonomia e iniziativa personali. A tal proposito è tuttavia opportuno precisare che spesso le politiche, le azioni messe in campo dallo Stato mirano proprio a trasformare i cittadini da soggetti a attori, quindi a farli divenire degli agenti attivi, piuttosto che considerare ciò un presupposto da cui partire. I diritti rappresentano dei servizi che lo Stato fornisce per promuovere il benessere individuale e collettivo, in quanto tali i diritti costano, per cui lo Stato per garantire quei diritti deve imporre delle tasse e spendere denaro pubblico. La collettività è disposta a pagare le tasse per finanziare i diritti, nella misura in cui questi sono percepiti come un bene collettivo, comune, un investimento pubblico in grado di garantire benefici reciproci, superare problemi difficili, promuovere l'inclusione sociale, favorire la conciliazione e la convivenza tra gruppi diversi. Holmes e Sunstein, affrontando il tema del costo dei diritti, pongono l'accento sul fatto che tutti i diritti giuridicamente riconosciuti sono, o almeno tendono ad essere, dei diritti sociali, poiché rappresentano interventi politici o giudiziari volti ad assicurare il benessere generale in contesti sociali in continuo mutamento. Tale riflessione permette pertanto di affermare che il cittadino libero è particolarmente dipendente dagli altri, in quanto nessuno può creare da solo i presupposti per le proprie azioni. In altre parole: la libertà individuale c'è perché c'è lo Stato, senza il secondo non potrebbe sussistere la prima, poiché è lo Stato che promuove e garantisce tali libertà. Interdipendenza forse è il concetto che meglio esprime tale idea. Si tratta di un concetto articolato e ampio, infatti, l'interdipendenza può essere di diversi tipi (economica, sociale, politica...), così come coinvolgere differenti livelli (interdipendenza tra individui, tra famiglia e individuo, tra comunità e individuo, tra gruppi...). Nella misura in cui i diritti costano, e lo Stato deve imporre tasse per garantire ogni diritto (dal diritto all'assistenza sociale, al diritto di proprietà, alla libertà di parola), le libertà del singolo comportano costi a carico di tutti. Le libertà individuali rivelerebbero così una natura pubblica, per cui non costituirebbero assolutamente un fattore erosivo per la comunità, come talvolta è stato sostenuto sulla base di un presunto contrasto tra individuo e comunità.

Ritornando allo schema teorico di Marshall, come si è visto, questi ritiene che il riconoscimento dei diritti sociali, avvenuto nel XX secolo - vale a dire in quello che sarà ricordato come il secolo del welfare state - ha portato a compimento l'espansione del concetto di cittadinanza. Da ciò si desume come sviluppo economico, diritti di cittadinanza e equità sociale hanno seguito traiettorie

strettamente correlate e che si sono intrecciate nel loro evolversi. L'affermazione dei moderni welfare state, infatti, avvenne nel secondo dopoguerra e fu resa possibile da una crescita economica mai conosciuta in precedenza dai paesi occidentali. La conseguente maggior disponibilità di risorse finanziarie rese possibile l'ampliamento dei diritti di cittadinanza, al fine di garantire l'equità sociale. Quello tra crescita economica e welfare state non è tuttavia un rapporto così lineare e unidirezionale (più crescita, quindi più welfare), è più complesso e articolato. Può, infatti, accadere che la direzione del rapporto sia inversa, e che quindi il welfare state sia utilizzato come *driver* per la crescita. Questo è il principio che si trova alla base del *social investment state* (Ferrera 2006; in Ferrera, Fargion, Jessoula 2012), in base al quale le politiche sociali devono avere un carattere promozionale piuttosto che risarcitorio, così da far avanzare tanto il singolo individuo quanto la società nel suo complesso. Secondo tale prospettiva – più o meno seguita nei vari paesi europei, ma ancora ampiamente assente in Italia - l'azione del welfare state deve coprire l'intero ciclo di vita dell'individuo, partendo dai primi anni di vita, vale a dire dal periodo in cui si vengono a strutturare le competenze comportamentali, relazionali e cognitive più importanti che vanno poi a impattare su tutte le esperienze di studio, di lavoro e, più in generale, di vita future – in tal senso nell'ottica del *social investment state* rientra certamente lo sviluppo di servizi per la prima infanzia, asili nido, universalistici e di qualità. Altresì non è detto che limitati livelli di crescita non consentano un certo grado di welfare. L'elemento centrale è, infatti, rappresentato da come le risorse, tante o poche che siano, vengono distribuite tra la popolazione - se quindi il più viene assorbito da una cerchia circoscritta (elevato grado di diseguaglianza) oppure se tutti hanno una simile dotazione (situazione più prossima all'eguaglianza) – e ancor prima da come le stesse vengono ripartite tra i vari comparti della spesa pubblica.

La funzione fondamentale che il welfare state svolge è quella di garantire protezione dai rischi sociali, ma gli individui possono affrontare questi ultimi anche facendo affidamento su famiglia e mercato (*in primis*, mercato del lavoro). In base al livello di socializzazione/collettivizzazione dei rischi, vale a dire della gamma di rischi nei confronti dei quali lo Stato si assume il compito di tutelare la popolazione, il ruolo dell'attore pubblico può essere definito residuale e minimalista o, all'opposto, inclusivo e istituzionale. Certamente nell'evoluzione del moderno welfare state, in tutti i paesi occidentali, si è registrato un ampliamento del novero di rischi considerati "sociali". In tal senso la sicurezza sociale occupa una posizione centrale nell'impianto del welfare state. Con tale espressione, infatti, si indica «l'insieme delle misure che proteggono contro i rischi che possono presentarsi nel corso della vita» (Ruggeri, 2009, p. 145). I rischi sociali variano in base alla classe sociale, al genere, all'età, ma anche (e ciò è centrale, anche in relazione alla tesi sostenuta in tale lavoro) attraverso la storia. In tal senso si può dire che essi sono storicamente determinati, di qui la

natura necessariamente dinamica delle strutture del welfare state. Con ciò si vuole dire che le politiche di welfare vanno modificate continuamente per adattarsi il più possibile a società mutevoli, che fanno emergere nuovi rischi e nel contempo trasformano i vecchi. Si tratta di un punto fondamentale se si vuole comprendere davvero l'attuale crisi del welfare state, e che costituisce l'assunto base su cui poggia la presente tesi. I rischi sociali presenti nella società nel periodo in cui il welfare state si affermò pienamente, vale a dire durante il Trentennio glorioso, successivo alla fine della seconda guerra mondiale, si sono fortemente modificati: «rischi che negli anni Cinquanta o Sessanta si presumevano assenti stanno oggi iniziando a crescere e a rappresentare serie minacce» (Esping-Andersen, 2000, p. 63). Tale fenomeno è da imputare alle trasformazioni che, in un relativamente breve lasso di tempo, hanno attraversato trasversalmente tutte le società occidentali, sebbene in alcune hanno lasciato segni più profondi, gravi che in altre: globalizzazione, crisi economiche, cambiamenti nel mercato del lavoro, trasformazioni demografiche, flussi immigratori, mutamenti della struttura familiare. A oggi, quindi a fronte di una società mutata, e tuttora in continuo cambiamento, con rischi sociali trasformati in configurazione, gravità e distribuzione, ci si scopre, pericolosamente, a fare i conti con un welfare state largamente inefficiente, vecchio, inadeguato perché costruito in conformità a una società che non esiste più (e ciò è vero soprattutto per l'Italia).

Malattia, vecchiaia, disoccupazione, povertà e altri incidenti rappresentano degli eventi che comportano una riduzione delle dotazioni di cui il soggetto dispone per poter agire i propri scenari e realizzare se stesso. Tale fatto va contrastato, e quindi vengono predisposte delle misure, prestazioni che conferiscono ai soggetti mancanti nuove dotazioni, risorse al fine di poter esercitare quei diritti e quelle libertà, che sulla carta si presume uguali per tutti. Secondo Esping-Andersen (2000), un rischio individuale diventa sociale, ossia lo Stato si fa carico della responsabilità di garantire a tutta la collettività protezione da esso, per tre differenti motivi. Intanto quando quel rischio, che colpisce l'individuo (meglio più individui), ha delle conseguenze sociali, vale a dire pone in pericolo il benessere della società stessa, ed è in una tale prospettiva che si può cogliere il perché del fatto che la protezione sociale rappresenti una *condicio sine qua non* per l'efficienza economica. Altresì un rischio individuale può essere socializzato, perché la società reputa opportuno e giusto che sia reso oggetto di pubblica attenzione. Infine, l'individuo è sempre meno in grado di esercitare una qualche forma di controllo sulle condizioni della propria esistenza, cosicché – in misura crescente – molti eventi potenzialmente deleteri lo colpiscono senza che egli possa fare alcunché per impedirlo. L'origine ultima dei rischi, dunque è essenzialmente sociale, non meramente individuale, oppure fortemente influenzata dal contesto sociale – e dalle caratteristiche, così come dalle dinamiche proprie di quest'ultimo – in cui l'individuo è inserito. In tal senso è imprescindibile e assolutamente

logico/legittimo un intervento dello Stato nel garantire protezione dai rischi: l'individuo non può essere lasciato da solo ad affrontare rischi di cui lui non è responsabile.

Questa impotenza percepita, ma sempre più effettiva, che affligge l'individuo della contemporaneità, è dovuta alla circostanza per cui egli si trova inserito in società complesse e attraversate da un continuo e rapido mutamento. La crisi di sicurezza, che oggi si palesa, ha la sua origine proprio nella ridotta o assente capacità di controllo delle condizioni di esistenza da parte dei soggetti. Questi, infatti, si troverebbero nella situazione di essere sempre meno attori, in grado di agire i propri scenari, di essere artefici della propria vita. Da ciò deriverebbe un senso di impotenza e di frustrazione per gli attori, proprio perché non in grado di affrontare e gestire gli scenari in cui sono inseriti. Questo fenomeno si verifica, potremo dire, quasi paradossalmente, se si considera quanto sostiene Beck (2008). L'Autore, infatti, ritiene che "costruire la propria vita" nella società occidentale contemporanea si configura quasi come un imperativo categorico. Il desiderio di essere l'unico e vero artefice della propria vita demarca una notevole differenza fra la società attuale e quella del passato, immobile, dominata dalla tradizione, dove il destino del singolo era già tracciato. La società in cui ci troviamo a vivere oggi, però, si presenta come una società del rischio (Beck, 2000), in cui l'individuo è sempre meno in grado di avere un controllo pieno sulla propria vita, nella misura in cui questa può scappargli di mano da un momento all'altro, essere travolta da eventi imprevedibili, di cui non si è responsabili e che magari hanno origine dall'altro capo del mondo. Tant'è che secondo Beck «la propria vita è allo stesso tempo anche vita globale, imbrigliata in molteplici, inevitabili e contraddittorie catene d'interdipendenza entro le quali si trova costretta ad agire» (Beck, 2008, p.129). Come, infatti, afferma ancora Beck (1999, pp. 24-25): «d'ora in poi nulla di quel che si svolge sul nostro pianeta è un avvenimento limitato localmente, ma [ogni] invenzione, conquista e catastrofe riguardano il mondo intero e noi dobbiamo riorientare e riorganizzare la nostra vita e il nostro agire lungo l'asse locale-globale». In una società sempre più globalizzata, quindi, se da un lato gli individui desiderano ardentemente costruire la propria vita, dall'altro devono fare i conti con il fatto che su ogni loro scelta, che riguardi il lavoro, lo studio, la carriera, la famiglia o qualsiasi altra cosa, pesa la probabilità del fallimento e dell'insuccesso. Il senso di frustrazione e di impotenza è dovuto al fatto che eventi potenzialmente in grado di stravolgere la propria vita sono del tutto imprevedibili, di qui l'incertezza come condizione dominante della contemporaneità e il rischio quale categoria sociale fondamentale.

Taluni rischi potrebbero essere definiti democratici, nella misura in cui colpiscono tutti, come la vecchiaia; altri sono invece specifici di alcune classi sociali, come la disoccupazione o la povertà; altri ancora sono legati a determinate fasi del ciclo di vita individuale. Esping-Andersen (2000) individua tre differenti gruppi di rischi sociali: i rischi di classe, quelli legati al ciclo di vita, e quelli



intergenerazionali. Per far fronte a tali rischi, l'individuo può fare affidamento oltre che sullo Stato, anche sulla famiglia e sul mercato. Per quanto riguarda i rischi di classe e quelli intergenerazionali, tuttavia, l'intervento dell'attore pubblico si presenta come fondamentale, nella misura in cui di fronte ad essi famiglia e mercato poco possono. In tal senso emergono due importanti concetti: quello di defamilizzazione e quello di demercificazione. Il primo viene usato per indicare quella circostanza in cui lo Stato si fa carico della protezione dai rischi sollevando la famiglia da questa responsabilità, il secondo, similmente, fa riferimento al fatto che lo Stato assorbendo i rischi cerca di rendere gli individui indipendenti dal mercato per la soddisfazione dei loro bisogni. Certamente tanto la defamilizzazione quanto la demercificazione possono essere realizzate in modo più o meno parziale – anzi nella loro versione totale sono alquanto rare. Sulla base di questa precisazione si deduce che lo Stato nel primo caso sosterebbe la famiglia, sollevandola in parte dai compiti che essa deve svolgere, mentre nel secondo caso lo Stato renderebbero l'individuo temporaneamente, parzialmente o condizionalmente indipendente dal mercato, ossia dalla coerenza di vendere la propria forza lavoro per ottenere di che vivere. I rischi, quindi, sono distribuiti in modo asimmetrico tra le classi sociali, tra le diverse fasi del ciclo di vita, e tra le generazioni. Per quanto riguarda i rischi legati al ciclo di vita, il fatto che il rischio di povertà sia più elevato per certe fasce d'età rispetto ad altre è riconducibile alla discrasia tra bisogni specifici di una certa fase della vita e risorse disponibili (economiche, ma non solo). Tradizionalmente i welfare state hanno favorito, nella tutela dai rischi legati al ciclo di vita, le due fasce d'età estreme: vale a dire l'infanzia e la vecchiaia. Tale strategia era resa praticabile e, soprattutto, efficiente nei risultati da una certa struttura della società: piena occupazione del capofamiglia, donne dedite alla casa, famiglie stabili mantenute con il solo reddito dell'uomo, crescita economica sostenuta. Le trasformazioni, che hanno interessato le società occidentali negli ultimi decenni, hanno però fortemente modificato questo stato di cose, rendendo inefficiente quella strategia adottata dai welfare state nel fornire protezione dai rischi del ciclo di vita. La crescente instabilità delle famiglie, l'espandersi della disoccupazione (in Europa e soprattutto in Italia quella giovanile assume caratteri drammatici) e il suo divenire fenomeno strutturale delle società odierne, il venir meno della sicurezza del posto di lavoro per via di un processo di flessibilizzazione, o meglio di precarizzazione, del mercato del lavoro sono tutti fenomeni che hanno reso gli adulti e ancora più i giovani, in specie nella società italiana, i gruppi d'età più minacciati dai rischi del ciclo di vita. Per quanto riguarda i rischi intergenerazionali, con tale espressione si suole indicare la trasmissione da una generazione all'altra dei rischi sociali. Le opportunità sociali sono distribuite in modo diseguale tra i vari gruppi sociali, in tal senso si parla di rischi di classe, ma quando tali disegualianze, svantaggi vengono trasmessi di generazione in generazione, divenendo una forma (negativa) di ereditarietà sociale, si parla di

rischi intergenerazionali. L'ereditarietà delle condizioni sociali, vale a dire il rimanere nella stessa posizione sociale del padre, per cui i figli di ricchi saranno ricchi, e quelli dei poveri rimarranno tali, può essere considerato come segno di un fallimento del welfare state. Di fronte a tali rischi, infatti, ben poco possono la famiglia e il mercato, poiché la prima è l'unità sociale in cui tali disuguaglianze sono prodotte e trasmesse, mentre i rapporti monetari non fanno altro che rafforzarle. Senza l'intervento dello Stato, i rischi intergenerazionali non possono ridursi. Il welfare state deve operare al fine di bloccare la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze sociali, e ciò può essere raggiunto solo garantendo un'uguaglianza delle opportunità. Questo significa che lo Stato deve assicurare a tutti le stesse condizioni di partenza, cosicché tutti, a prescindere dalla posizione sociale e dalle risorse (economiche, ma anche sociali – e spesso le seconde si rivelano più importanti delle prime nel determinare le *chances* di vita) della famiglia d'origine, possano partire dallo stesso livello. In tal modo si renderebbe la società più giusta, nella misura in cui la probabilità di riuscire nella vita sarebbe legata non alle proprie origini familiari, come oggi spesso avviene, ma alle proprie capacità, doti, intelligenza. Per garantire un'uguaglianza di opportunità è di centrale importanza accrescere l'investimento sociale sulla prima infanzia, essendo quella una fase critica per lo sviluppo di fondamentali aspetti comportamentali e cognitivi, che esercitano un'influenza sulla vita futura dell'individuo. Un maggiore investimento da parte dello Stato sulla prima infanzia, al fine di realizzare un'uguaglianza delle opportunità, così da rendere la società più equa e meritocratica, comporta principalmente l'ampliare l'offerta di asili nido, rendendo tale servizio sociale universalistico e di alta qualità. Questo è quanto hanno fatto i paesi scandinavi, l'Italia è invece ancora molto lontana dal riuscire a garantire l'uguaglianza delle opportunità. L'Italia, infatti, è il paese dove più che altrove l'origine sociale determina il destino dell'individuo, nella misura in cui il welfare state lascia alla famiglia il compito di prendersi cura dei propri membri non autosufficienti (in tal caso bambini e giovani), preferendo investire su previdenza e sanità, lasciando briciole alle funzioni famiglia, casa e esclusione sociale, disoccupazione che sono invece fondamentali per combattere l'ereditarietà delle disuguaglianze sociali. In un tale sistema, in cui la famiglia si configura come l'unico vero e proprio ammortizzatore sociale, il figlio di una famiglia benestante, di classe media avrà certamente maggiori opportunità e possibilità di riuscire nella vita rispetto a colui che “ha avuto la sfortuna” di nascere in una famiglia svantaggiata, poiché lo Stato non farà nulla per aiutare quest'ultimo a migliorare la propria posizione sociale di partenza. Tant'è vero che secondo una ricerca OCSE l'Italia è uno dei paesi in cui più è forte la correlazione tra il reddito dei genitori e quello degli figli adulti<sup>7</sup>. Da ciò si ricava come quella italiana sia una società

---

<sup>7</sup> “A Family Affair: Intergenerational Social Mobility across Oecd Countries”, *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, Oecd Publishing 2010.

fortemente iniqua, agli antipodi di una società giusta e meritocratica, in cui quello che conta è soprattutto l'origine sociale, piuttosto che capacità, merito, conoscenze, motivazione.

Si è detto che per combattere la trasmissione degli svantaggi sociali da una generazione all'altra, è necessario che lo Stato intervenga, garantendo una eguaglianza di opportunità. Quello di eguaglianza, però, è un concetto ampio e articolato, e presenta due diversi significati, infatti, oltre all'eguaglianza di opportunità, c'è anche l'eguaglianza di risultato. Con la prima espressione, come si è detto, si fa riferimento al far sì che tutti partano dallo stesso livello, indipendentemente dall'origine sociale, cosicché ognuno possa emergere sulla sola base del merito personale. Per esemplificare, si potrebbe descrivere tale significato del concetto di eguaglianza con l'immagine di una gara di corsa, in cui tutti i partecipanti sono allineati sullo stesso nastro di partenza, e dove il riuscire ad arrivare primi, a vincere, dipende esclusivamente dalle proprie capacità, quindi dal merito. Il concetto di eguaglianza di opportunità appartiene all'etica liberale, ed è il principio che ispira, e giustifica, la presenza di un sistema pubblico di istruzione, ed è seguito da molti paesi occidentali in sede politica. L'altra interpretazione del concetto di eguaglianza è data dall'uguaglianza di risultato, e si colloca all'interno dell'etica socialista. Si tratta di un concetto che è stato elaborato successivamente al primo, in risposta ai limiti e alle criticità che sono state rilevate rispetto ad esso. L'eguaglianza di risultato comporta che nella allocazione di risorse, servizi, prodotti si segua un criterio egualitario, cosicché la redistribuzione avvenga in base ai bisogni di cui gli individui sono portatori. Ogni società dunque vede il prevalere di un qualche concetto di eguaglianza, ed è questo che gioca un ruolo fondamentale nella costruzione dell'edificio del welfare state di quella società. In tal senso i diversi welfare state sono strutturati attorno a diversi concetti di eguaglianza, e il che concorre a spiegare le differenze, più o meno marcate, riscontrabili tra i primi.

A questo punto, possiamo approdare ad una prima conclusione all'interno di tale percorso volto a definire che cos'è il welfare state: si tratta di una istituzione sociale, o forse sarebbe meglio dire di un sistema istituzionale, come si è spiegato sopra, che ha una lunga storia alle spalle (e che oggi si trova a fare i conti con una situazione di crisi), che ha le sue coordinate fondamentali in sicurezza e eguaglianza, il cui obiettivo principale è quello di garantire la protezione dai rischi sociali che investono la popolazione, cercando di ridurre – si badi bene, non estirpare - le diseguaglianze sociali. È possibile raggruppare le azioni, che lo Stato mette in campo per raggiungere tali obiettivi, in tre diverse categorie, vale a dire i trasferimenti monetari, l'erogazione diretta di servizi in natura, i crediti e le deduzioni fiscali. I primi svolgono la funzione di garanzia del reddito nelle fasi di non occupazione che un individuo può attraversare o deve necessariamente affrontare durante il proprio ciclo di vita (per esemplificare: maternità e carichi familiari nel primo caso, vecchiaia nel rimanente). La stessa funzione viene svolta dai trasferimenti monetari con riguardo alle situazioni in

cui l'individuo non è in grado di procurarsi da sé - quindi lavorando - il necessario per soddisfare il proprio fabbisogno quotidiano, ad esempio a causa di una malattia, oppure di invalidità, o ancora di infortuni. Tale mezzo è utilizzato dallo Stato, anche laddove l'individuo si trova a dover fare i conti con un periodo di disoccupazione. I trasferimenti monetari, così come tutti gli altri tipi di prestazioni erogate dal welfare state, possono essere finanziate o tramite contributi (vedi le pensioni, l'indennità di disoccupazione) oppure tramite la fiscalità generale (tipicamente si tratta di tutto il settore dell'assistenza sociale, ma anche quello della sanità). C'è tuttavia da aggiungere il fatto che cosa è finanziato con cosa è strettamente dipendente dal tipo di welfare state - dunque varia, in misura più o meno maggiore, passando da uno all'altro, dunque discende da quello che è l'equilibrio che sussiste tra i diversi modi di allocazione delle risorse, vale a dire assicurazione sociale, sicurezza sociale e assistenza sociale. Da quest'ultima riflessione emerge come sia stretto il legame tra lavoro e welfare state, nella misura in cui il primo è la fonte ultima da cui derivano tutte le risorse per far funzionare il secondo. Per quanto riguarda quello che è stato indicato sopra come il secondo strumento di cui il welfare state si avvale per realizzare i propri obiettivi, vale a dire l'erogazione diretta di servizi in natura, questi possono essere catalogati in quattro macro aree: istruzione, assistenza sanitaria, assistenza e servizi sociali, abitazione (Flora e Heidenheimer, 1983). Tale classificazione dei servizi in natura offerti dal welfare state va modificata, nel senso che è necessario aggiungervi una quinta categoria, vale a dire le politiche e i servizi per il lavoro, le quali hanno assunto una crescente importanza negli ultimi 15-10 anni. La gamma di servizi in natura erogati dall'attore pubblico varia notevolmente tanto nello spazio quanto nel tempo. Il welfare state, infatti, è un sistema istituzionale che ha assunto tratti specifici in base al paese occidentale in cui si è sviluppato, coerentemente con le tradizioni culturali, politiche, sociali da quel paese possedute, e in modo tale da adattarsi alla fisionomia e alle problematiche proprie di quella società. Il che tuttavia non rende il welfare state immune da tensioni, attriti e conflitti. L'essere costruito in conformità con il contesto sociale, e quindi con le tradizioni culturali e politiche in esso radicate, non mette al riparo dall'emergere di fratture tra perdenti e vincenti, o tra inclusi e esclusi, fratture che si vanno poi ad acutizzare sotto la spinta delle trasformazioni che la società può subire nel corso del tempo. Si pensi a tal proposito a quanto è in atto oggi nella società italiana, dove la storica dicotomia propria del welfare state, quella tra *insiders* e *outsiders*, risulta essersi aggravata a causa delle profonde trasformazioni socio-economiche e demografiche, così come della crisi del 2008 e delle sue conseguenze. Così taluni welfare state hanno dato tradizionalmente più importanza ai trasferimenti monetari (vedi i paesi dell'Europa meridionale) penalizzando notevolmente lo sviluppo di un sistema adeguato ed efficiente di servizi sociali sul territorio, altri invece hanno cercato di costruire un sistema integrato di servizi ed erogazioni monetarie (come i paesi

Scandinavi)<sup>8</sup>. Altresì l'offerta pubblica di servizi sociali cambia nel tempo, per rispondere a quelle che sono le esigenze e i bisogni, sempre mutevoli, espressi dalla società. Ciò significa che alcuni servizi sociali di centrale importanza nel passato sono scesi in secondo piano, se non scomparsi del tutto, mentre altri, oggi in posizione marginale, potrebbero divenire oggetto d'interesse sempre maggiore in futuro<sup>9</sup>. Infine i crediti e le detrazioni fiscali – ovvero i trasferimenti monetari indiretti – quale terzo strumento a disposizione del welfare state nello svolgere la propria funzione, possono porsi come sostituto delle prestazioni dirette, sia di quelle in denaro che di quelle in natura, nella misura in cui per certe fasce di reddito, in specie per quelle a reddito medio-alto, si dimostrano più efficienti. Un esempio di tale politica di welfare è dato dalle agevolazioni per i figli a carico, che, nel caso di famiglie con reddito medio–alto, possono essere previste al posto degli assegni familiari, costituendo un beneficio più rilevante rispetto a questi ultimi (Saraceno e Naldini, 2007).

L'obiettivo principale che il welfare state persegue, attraverso le tre differenti azioni sopra descritte, consiste nella protezione dai rischi sociali, e quindi nel garantire il benessere alla popolazione. Si è, però, già posto l'accento sul fatto che l'individuo, per fronteggiare i rischi sociali che possono porsi davanti a sé, dispone non solo di quanto previsto dall'intervento pubblico, nella misura in cui può fare affidamento anche sulla famiglia e sul mercato. Sebbene, infatti, con la creazione del welfare state la maggior parte dei rischi sociali sia stata assorbita dallo Stato, ciò non ha reso il benessere dell'individuo completamente indipendente dalla famiglia da un lato, e dal mercato dall'altro lato. I welfare state dei diversi paesi occidentali sono riusciti a raggiungere livelli più o meno elevati di defamilizzazione e di demercificazione<sup>10</sup>, ma famiglia e mercato rimangono due fondamentali produttori di benessere e baluardi contro i rischi nella società contemporanea, anche se con intensità diversa da paese a paese. Possiamo allora affermare che «la somma del benessere sociale è in funzione del modo in cui gli input di Stato, mercato e famiglia vengono combinati tra loro» (Esping-Andersen, 2000, p. 179). Proprio per questo, Esping-Andersen preferisce parlare di regime di welfare, piuttosto che di welfare state, poiché usando questa seconda espressione si tralascia di considerare quella porzione così importante di welfare prodotta separatamente dalla famiglia e dal mercato. Insomma nelle società complesse e mutevoli di oggi, il welfare state, quindi lo Stato, da solo non è in grado di garantire la piena realizzazione del benessere sociale, e quindi è necessario il

---

<sup>8</sup> Per un'analisi approfondita dei diversi modelli di welfare state si veda il terzo paragrafo del presente capitolo, mentre per un dettaglio sul welfare state italiano si rimanda al secondo capitolo.

<sup>9</sup> Flora e Heidenheimer (1981) osservano come un servizio sociale che in passato era molto importante fosse rappresentato dall'approvvigionamento alimentare, mentre le strutture per il tempo libero, oggi marginali, potrebbero essere tra quei servizi che conosceranno uno sviluppo considerevole in futuro.

<sup>10</sup> Esping-Andersen (2000) sostiene che i livelli di demercificazione e di defamilizzazione seguono uno stesso andamento, vale a dire che i welfare state che hanno raggiunto alti livelli di defamilizzazione presentano anche alti livelli di demercificazione e viceversa (come accade nei paesi Scandinavi). Similmente se rimane elevata la dipendenza dell'individuo dal mercato, lo sarà anche quella nei confronti della famiglia.

contributo, diverso in entità da paese a paese, sia della famiglia sia del mercato. Stato, famiglia e mercato non affrontano allo stesso modo i rischi sociali, infatti, si tratta di tre istituzioni di welfare operanti con criteri radicalmente diversi. Per chiarire quest'ultimo aspetto, può essere utile far ricorso alla riflessione di Polanyi (1974; in Kazepov e Carbone, 2007). L'Autore sostiene che in tutte le società si riscontrano tre differenti meccanismi di allocazione delle risorse, vale a dire la reciprocità, la redistribuzione, lo scambio di mercato. Sebbene siano presenti tutti e tre in ogni società, ve ne sarà sempre uno a primeggiare sugli altri due. La società occidentale moderna vede la prevalenza dello scambio di mercato tra i processi di allocazione delle risorse, ma sono presenti, e fondamentali per la garanzia del benessere sociale, anche la reciprocità e la redistribuzione. La reciprocità rappresenta il principio allocativo proprio della famiglia, e più in generale di tutti i gruppi sociali organizzati in forma simmetrica, quindi il vicinato, le relazioni tra amici, la parentela, tra cui rientrano però anche quelli che rappresentano un *vulnus* per la società, come certe forme di criminalità organizzata – ad esempio la mafia. In questi ambiti relazionali, gli scambi sono configurabili principalmente come dono, e il gesto del dono poggia sulla fiducia che il destinatario ricambierà quanto ricevuto, o verso il donatore medesimo o verso una persona legata a quest'ultimo da un qualche tipo di relazione. La redistribuzione invece è il meccanismo di allocazione delle risorse cui fa ricorso lo Stato, e quindi si tratta dell'azione del welfare state. Nello scambio di mercato, infine, l'allocazione delle risorse è dettata dal prezzo del bene, e quindi regolata dalla legge della domanda-offerta. Stato, famiglia, mercato, quindi, garantiscono protezione dai rischi sociali seguendo differenti principi, e per questo è anche diversa la loro capacità di fronteggiare e socializzare i rischi sociali. In tal senso le tre istituzioni di welfare non sono del tutto intercambiabili dal punto di vista funzionale: nel momento in cui Stato e famiglia non riescono a far fronte a certe situazioni di queste non se ne può fare carico totalmente e, soprattutto, efficientemente il mercato, così come è vero l'inverso.

Possiamo a tal punto riassumere quanto detto sopra nella seguente maniera: il processo di costruzione sociale del benessere nelle società contemporanee vede il concorso di tre distinte istituzioni, operanti attraverso tre distinti principi: lo Stato (vale a dire il welfare state) tramite la redistribuzione, la famiglia sulla base della reciprocità, il mercato attraverso i rapporti monetari. È opportuno precisare, però, che alla produzione di benessere nella società contemporanea contribuisce, oltre che Stato, mercato, famiglia, anche il terzo settore, che in alcune realtà sta assumendo un ruolo molto importante - come sta avvenendo in Italia<sup>11</sup>. In tal senso, Ferrera (2006) parla di “diamante del welfare”, vale a dire un quadrilatero i cui vertici sono costituiti dai quattro

---

<sup>11</sup> Del ruolo del terzo settore nella produzione di benessere, in specie a fronte della crisi del welfare state e delle difficoltà crescenti di famiglia e mercato, se ne parlerà nell'ultimo capitolo.

attori del welfare: Stato, famiglia, mercato e associazioni intermedie<sup>12</sup>. Mentre con le espressioni di “regime di welfare” e di “welfare mix” si fa riferimento al sistema di relazioni, formali e informali, che sussiste tra questi quattro attori. Come si è già menzionato, Stato, mercato, famiglia e anche terzo settore non sono del tutto intercambiabili nella loro funzione di produzione del benessere sociale, in particolar modo lo Stato si pone su di un piano sopraelevato rispetto agli altri tre attori e svolge un ruolo predominante. Si tratta, infatti, da un lato del “contenitore” all’interno del quale hanno luogo tutti i processi di produzione del benessere, dall’altro rispetto a tali processi lo Stato funge da regia, o, per essere più precisi, rappresenta l’attore che istituzionalmente legittima e regola tutti gli altri attori, e nel fare ciò si pone come garante supremo dell’ordine costituzionale. Lo Stato quindi svolge un ruolo di supervisione, che però è variamente declinabile, nella misura in cui può essere più o meno intenso, più o meno importante, altresì decentrato o parzialmente delegato.

Il welfare state oltre a garantire protezione dai rischi sociali alla popolazione - tramite trasferimenti monetari, erogazione diretta di servizi in natura, crediti e deduzioni fiscali - rappresenta anche un apparato imponente della pubblica amministrazione negli stati contemporanei, dando lavoro a milioni di persone (basti pensare al numero di dipendenti pubblici che sono coinvolti nei settori della sanità e dell’assistenza). Come il welfare state possa costituire un motore per l’occupazione, innescando un circolo virtuoso (più occupazione significa maggiori proventi dal lavoro, quindi un maggior numero di potenziali consumatori, il che ha ricadute positive per l’economia nel suo complesso, e anche per le entrate dello Stato, con la possibilità di ampliare i servizi offerti e accrescere la loro qualità, innalzando il livello di benessere sociale, in un processo che si autoalimenta all’infinito), lo si vede bene se si considera l’esternalizzazione delle attività di cura svolte tradizionalmente dalla famiglia nei confronti dei propri membri non autosufficienti, ossia bambini e anziani. Dire che è la famiglia a prendersi cura di tali soggetti significa, specialmente nel contesto italiano, che è la donna a svolgere il ruolo di *caregiver*, riducendo fortemente la possibilità per quest’ultima di partecipare al mercato del lavoro, facendo mancare alla famiglia un’importante (e sempre più irrinunciabile) fonte di reddito. Ciò è ancora più grave se si considera che il lavoro delle madri rappresenta un potente fattore di protezione dalla povertà per i minori (Saraceno e Naldini, 2007; Esping-Andersen, 2011). La defamilizzazione delle attività di cura libera le donne da un pesante carico, restituendo loro tempo da dedicare ad altre attività, e soprattutto crea una domanda di lavoro diretta proprio a queste donne, nella misura in cui quelle che così emergono sono occupazioni tipicamente connotate al femminile. Le donne, sollevate dal carico delle attività di cura da svolgere in famiglia e con la prospettiva di un inserimento lavorativo proprio grazie alla

---

<sup>12</sup> Con tale espressione, l’Autore fa riferimento sia a gruppi informali come il vicinato, il quartiere di residenza (le reti parentali e amicali sono comprese entro il termine famiglia), sia a gruppi organizzati come le associazioni di categoria e soprattutto ai soggetti che appartengono al mondo del terzo settore.

defamilizzazione di quelle attività, possono quindi vedersi aprire di fronte a loro nuovi orizzonti. Esse, infatti, in tal modo hanno la possibilità di approdare a una realizzazione personale anche nella sfera lavorativa, oltre che in quella familiare, rendersi indipendenti dagli uomini, raggiungendo un'autonomia economica. Il che a sua volta permette loro di acquisire maggiore sicurezza in se stesse, di rafforzare la propria posizione in famiglia, così come il potere negoziale negli scambi con il proprio partner (molto importante al fine di negoziare una più equa divisione del lavoro familiare) (Esping-Andersen, 2011). A tal proposito è opportuno sottolineare un aspetto. Il tasso di occupazione femminile e il tasso di fecondità sono correlati positivamente in tutti i paesi occidentali, vale a dire che dove maggiore è l'occupazione delle donne, maggiore è il numero di figli per donna (Del Boca e Rosina, 2009; Reyneri, 2011). Occupazione femminile e fecondità quindi non sono più due aspetti contraddittori<sup>13</sup>, far crescere entrambe è possibile – e sempre più necessario – e il modo per realizzare ciò consiste nell'adottare adeguate politiche di conciliazione. Pertanto promuovere l'occupazione femminile, tramite la defamilizzazione delle attività di cura – gli asili nido rivestono in tal senso un ruolo veramente strategico – rappresenta un'azione che non penalizza la fecondità, come si potrebbe trarre da una lettura superficiale e semplicistica della questione. Essa, infatti, costituisce semmai la via che un paese come l'Italia dovrebbe intraprendere per risolvere il problema della “persistentemente bassa fecondità” (Del Boca e Rosina, 2009) e innalzare i livelli ancora troppo bassi di occupazione femminile, così da ridare uno slancio all'intera società. Tant'è che i paesi con un livello di benessere sociale più alto e con ritmi di crescita più equilibrati e sostenuti sono proprio quelli in cui le donne sono valorizzate, nella misura in cui esse presentano valori elevati tanto per l'occupazione quanto per la fecondità. La defamilizzazione delle attività di cura, tra l'altro, è la strada, proficua per la società nel suo complesso, ad essere stata intrapresa dai paesi Scandinavi, infatti «attraverso la defamilizzazione delle responsabilità di benessere, il welfare state socialdemocratico aiuta le donne a entrare nei rapporti mercificati [...] per poterle successivamente demercificare» (Esping-Andersen, 2000, p. 84).

Concludiamo il presente paragrafo, che ha cercato di rispondere alla domanda che cos'è il welfare state - analizzando le dimensioni che a ciò si legano - con la definizione di welfare state fornita da Kazepov e Carbone (2007). Questa integra e completa quella di Ferrera (2006), nella misura in cui vi aggiunge la riflessione di Esping-Andersen (2000) secondo cui il welfare, ossia il benessere sociale, è il prodotto della combinazione degli input di Stato, famiglia e mercato. In tal modo si approda a una definizione che riassume in una forma precisa e completa i vari aspetti della questione che

---

<sup>13</sup> Fino a tutti gli anni Settanta sembrava che il rapporto tra tasso di occupazione femminile e tasso di fecondità fosse negativo. Tra la fine degli anni Ottanta e nel corso degli anni Novanta, tuttavia, tale rapporto pare essersi invertito. Oggi, infatti, sono i paesi a più alta occupazione femminile a presentare i più alti tassi di fecondità, mentre in quelli in cui più bassa è l'occupazione delle donne, i tassi di fecondità hanno raggiunto minimi storici e non hanno ancora dato segno di ripresa (l'Italia è un caso emblematico del secondo gruppo).



sono stati toccati nelle pagine precedenti: «il welfare state è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione e risorse sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale. Essi sono parte di un più ampio sistema di welfare nell'ambito del quale definiscono il ruolo delle altre sfere regolative che producono e distribuiscono risorse, introducendo specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria, che variano da assetto istituzionale da assetto istituzionale» (Kazepov e Carbone, 2007, p. 28).

## *1.2 Origini, evoluzione e crisi*

Quando si tratta dell'origine e dell'evoluzione del welfare state, non si può non fare riferimento al processo di modernizzazione. Ciò è dovuto al fatto che stiamo parlando di un sistema istituzionale che è stato creato proprio per cercare di dare una risposta ai problemi e ai bisogni, che furono prodotti dal processo di modernizzazione. Con quest'ultima espressione si indica un insieme di trasformazioni di differente natura, vale a dire economiche, sociali e politico-istituzionali, che interessarono le società europee a partire dal XIX secolo. È bene precisare, però, che tale processo non approdò nei vari paesi nel medesimo periodo temporale, anzi, il momento con cui esso ebbe inizio fu molto diverso da paese a paese (tant'è che taluni paesi possono essere considerati pionieri – come la Gran Bretagna - e altri ritardatari – come l'Italia, sebbene in quest'ultimo caso il ritardo più che durante la fase di insediamento si è venuto a formare nel secondo dopoguerra<sup>14</sup>), e in ognuno di essi si sviluppò seguendo ritmi e percorsi altrettanto diversi. Altresì la forza del processo di modernizzazione, nel senso della capacità di incidere sulle strutture sociali preesistenti, trasformandole o smantellandole, è stata anch'essa di entità variabile tra i vari paesi. L'intrecciarsi continuo delle varie dinamiche di cambiamento portò all'affermazione di un nuovo ordine sociale e, nello specifico, emerse una struttura sociale complessa, che segnò la transizione alla società moderna. Quello di modernizzazione si presenta, quindi, come un processo di portata epocale, che toccò tutti gli aspetti della società. La struttura produttiva così come quella occupazionale si modificarono, nella misura in cui prese avvio l'industrializzazione, che determinò il passaggio dalla società agricola alla società industriale. L'industrializzazione aprì la via alla trasformazione dei modelli di organizzazione sociale: con l'urbanizzazione l'ambito urbano divenne prevalente rispetto

---

<sup>14</sup> Tant'è vero che Ferrera, Fargion e Jessoula (2012) individuano il periodo cruciale per comprendere il ritardo e lo sbilanciamento tipico del welfare state italiano negli anni Cinquanta e Sessanta. Gli Autori sostengono, infatti, che «le radici del welfare all'italiana risalgono [...] agli anni Cinquanta e vanno ricondotte a predisposizioni insite nel contesto socio-economico e culturale italiano e soprattutto alla meccanica della competizione politica indotta dal pluralismo polarizzato.» (*Ibidem*, p. 328).

a quello rurale; la struttura familiare si modificò per adattarsi ai mutamenti del contesto circostante, quindi emerse la famiglia nucleare. La fine della società agricola e l'avvio della società industriale, quindi detto altrimenti l'emergere di una nuova divisione del lavoro, portarono a una totale ristrutturazione dei tempi e degli spazi di vita. Le trasformazioni investirono anche i sistemi politici e amministrativi, infatti, è in tale scenario che si colloca l'inizio del percorso di democratizzazione, così come di quello di burocratizzazione. Possiamo allora affermare che furono due le direttrici lungo le quali si dispiegò il processo di modernizzazione: da un lato i cambiamenti sociali e economici, quale portato del processo di industrializzazione, e quindi dell'emergere del modo di produzione capitalistico; dall'altro lato le trasformazioni politico-istituzionali, quindi l'affermarsi degli Stati nazionali, e la loro successiva evoluzione in democrazie di massa. Due furono le rivoluzioni che innescarono la miccia del processo di modernizzazione, vale a dire la Rivoluzione industriale, per i cambiamenti socio-economici, e la Rivoluzione francese, per quelli politico-istituzionali. Come conseguenza delle trasformazioni che gli assetti della società del tempo conobbero, emersero problemi e bisogni più o meno gravi e con una diffusione più o meno omogenea nella popolazione, prima non presenti. Nella misura in cui tali problemi si rivelarono come una minaccia per la coesione sociale, mettendo in pericolo la sostenibilità del nuovo ordine sociale che si andava formando - anche a causa della mobilitazione sociale e politica messa in atto, principalmente, dalla classe operaia - divenne sempre più ineludibile la necessità di un intervento pubblico per arginarli e garantire una qualche forma di protezione alla popolazione. Insomma era necessario mettere a punto uno strumento che fosse in grado di preservare, promuovere, difendere l'integrazione sociale in quella che ormai si avviava a divenire, sotto tutti gli aspetti, una società moderna, complessa e altamente differenziata. Ecco allora che il welfare state si configura come la risposta che gli Stati, che si trovarono a dover fare i conti con il procedere e il consolidarsi del processo di modernizzazione, e dei suoi effetti - non sempre e, soprattutto, non per tutti positivi - decisero di elaborare. Da un certo punto di vista la creazione dei welfare state può essere considerata essa stessa una delle dinamiche che hanno costituito il processo di modernizzazione, non solo quindi una conseguenza di tale processo, ma anche una sua componente centrale. Con la comparsa delle prime azioni pubbliche in campo sociale, funzioni fino a quel momento svolte dalle istituzioni tradizionali - vale a dire dalla famiglia, così come dalla comunità e dalla Chiesa - passarono gradualmente nelle mani dello Stato, sebbene con modalità differenti tra i vari paesi. Il welfare state costituisce, allora, un sistema istituzionale che ha una lunga storia alle spalle, sebbene sia solo dagli anni Quaranta del Novecento che si iniziò a utilizzare tale termine nel significato odierno. L'evento, con cui si è soliti identificare la nascita del welfare state, come si è in precedenza accennato, è dato dall'introduzione nella Germania di Bismarck, nel 1883, della prima

assicurazione sociale obbligatoria, in particolar modo quella contro la malattia. A fare da apripista alla creazione e allo sviluppo delle istituzioni di welfare fu, quindi, un regime monarchico-autoritario. Secondo Flora e Heidenheimer (1983) il fatto che gli schemi di assicurazione sociale furono introdotti prima - dal punto di vista sia della successione cronologica che del ritmo di sviluppo - dalle monarchie costituzionali rispetto alle democrazie parlamentari è da ricondurre ad un insieme ben definito di ragioni. Intanto, fondamentale, le prime avevano molto più bisogno delle seconde di definire una qualche strategia che fosse in grado di frenare le rivendicazioni della classe operaia, rafforzandone la lealtà, e di contenere l'ascesa del socialismo, nella misura in cui si trattava di elementi che, con il crescere della loro intensità, si rivelavano sempre più come dei pericoli per la stabilità di regimi non parlamentari. Inoltre, le monarchie costituzionali rispetto ai regimi parlamentari erano dotate di una burocrazia più solida, aspetto questo essenziale per gestire e amministrare le istituzioni di welfare. Infine, in tali regimi gli interessi agrari erano dominanti, e ciò si rivelò decisivo, poiché tali interessi permettevano di trasferire i costi delle spese sociali sulle classi urbane, medie e alte, e anche sulla classe operaia stessa. La Germania di Bismarck introdusse per prima lo schema assicurativo contro la malattia, che arrivò nel 1883, cui seguì quello contro gli infortuni nel 1884, e nel 1889 fu la volta di quello contro la vecchiaia e l'invalidità. Il primo paese a seguire l'esempio tedesco fu l'Austria (anch'esso monarchia costituzionale), a questo fecero eco la Norvegia, la Finlandia e l'Italia, tutti paesi che introdussero almeno uno schema di assicurazione obbligatoria prima della fine del XIX secolo. Gli altri paesi europei, invece, introdussero dapprima schemi assicurativi sussidiati o finanziati dallo Stato, ma non obbligatori, e approdarono all'assicurazione obbligatoria, vale a dire alla versione bismarckiana, nei primi vent'anni del Novecento.

Se, però, si cominciasse a esporre la storia del welfare state prendendo come anno zero il 1883, si commetterebbe una grave manchevolezza, nella misura in cui si tralascerebbe di considerare quell'insieme di interventi pubblici in campo sociale che va sotto il nome di *Poor Laws*. Sono, infatti, queste leggi - la prima delle quali fu istituita nell'Inghilterra dei primi del Seicento - ancor prima di quelle sull'assicurazione sociale, che segnarono l'emergere di un interessamento inedito da parte dello Stato verso la questione sociale. Se ne deduce quindi che è con l'assistenza sociale, e non con l'assicurazione sociale, che viene inaugurato lo sviluppo del welfare state. L'Inghilterra introdusse la prima legge sui poveri poiché quello fu il paese da cui partì la rivoluzione industriale. Ciò fece sì che tale paese si trovò a dover affrontare con un notevole anticipo, rispetto agli altri, le conseguenze sociali negative di quel fenomeno: in Inghilterra la povertà era già diventata un'emergenza sociale. È bene precisare che la prima *Poor law*, essendo stata introdotta nel 1601, precede di non poco il periodo di avviamento della rivoluzione industriale. Tale legge tuttavia è

legata a una serie di processi sociali che erano in atto all'epoca, alcuni dei quali preparano il terreno per quella che sarebbe stata una delle più importanti trasformazioni socio-economiche verificatesi nella storia dell'umanità, la rivoluzione industriale appunto, così da accompagnarla e/o sostenerla nella sua evoluzione. Si tratta dell'urbanizzazione, dell'affermarsi di una economia gradualmente più orientata al mercato e dell'emergere della povertà di massa. Tramite la *Poor law* venne introdotta la "tassa sui poveri", vale a dire un tributo che tutti i proprietari e fittavoli della comunità erano chiamati a versare a seconda dei loro averi. In tal modo, per la prima volta, si obbligava la collettività a farsi carico dei propri poveri. Il denaro derivante dalla tassa sui poveri veniva trasferito alle parrocchie, alle quali spettava in concreto il compito di occuparsi degli indigenti. Con le *Poor Laws* inoltre vennero istituite le *workhouses*, una sorta di prigione, un vero e proprio ghetto, in cui i poveri venivano internati, in quelle strutture, infatti, essi vivevano e dovevano lavorare. Le *Poor Laws* inglesi, e altre misure simili adottate da altri paesi europei per affrontare il problema della povertà, rappresentano un esempio di politica sociale negativa. Si tratta, infatti, di azioni messe in atto dallo Stato per reprimere i poveri, considerati come potenziali criminali, quindi come una minaccia per l'ordine pubblico che andava tenuta sotto stretto controllo. La finalità di queste prime, e acerbe, politiche sociali non è quella di aiutare coloro che si trovano in una situazione di indigenza, rispondendo al bisogno da questi espresso, ma di sorvegliarli così da evitare e reprimere eventuali episodi di devianza. L'assistenza sociale in questa prima fase si configura dunque come uno strumento di regolazione sociale, non come un tipo di intervento pubblico volto a promuovere l'integrazione sociale. Questo stato di cose era legato principalmente alla convinzione che il povero fosse un vagabondo, per cui responsabile della propria situazione, vale a dire non si riusciva a comprendere che certe condizioni di disagio socio-economico potevano essere determinate dalla società stessa, nelle sue modalità di funzionamento. Tant'è vero che con l'affermarsi della consapevolezza che la società poteva essere essa stessa la causa di taluni stati di bisogno, il cittadino in una tale condizione è stato riconosciuto come titolare di un diritto ad essere aiutato, cosicché quell'iniziale ottica di assistenzialismo pubblico andò via via riducendosi assieme al carattere stigmatizzante e repressivo delle prime politiche sociali.

Tornando all'introduzione del primo schema di assicurazione sociale obbligatoria, si è visto che fu la Germania bismarckiana il paese pioniere in tale campo, e l'esempio tedesco fu seguito dagli altri paesi europei. Nelle ultime due decadi del XIX secolo quasi tutti i paesi europei provvidero ad adottare un tale schema, dando così inizio allo sviluppo del proprio welfare state. Sono quattro gli schemi di assicurazione obbligatoria che sono stati sviluppati, volti a garantire protezione da differenti rischi: infortuni sul lavoro, malattia, vecchiaia/invalidità, disoccupazione. L'ordine con cui questi quattro schemi sono stati istituiti non è universale, nella misura in cui si è rivelato

variabile da paese a paese. In generale, tuttavia, si può osservare che il primo schema ad essere introdotto fu quello contro gli infortuni, mentre quello contro la disoccupazione fu l'ultimo, gli schemi contro la malattia e contro la vecchiaia/invalidità videro la loro comparsa nel periodo intermedio. Secondo Flora e Heidenheimer (1981), una spiegazione di tale sequenza può essere individuata se si considera in che misura l'introduzione di ognuno dei quattro schemi rappresentò una rottura con le idee liberali, relative alla ripartizione di colpe e responsabilità tra Stato, gruppi, individui. In tal senso, infatti, emerge come il primo schema istituito fu quello contro gli infortuni sul lavoro poiché risultava essere il meno distante, fra i quattro, dai principi del liberalismo, nella misura in cui lo si poteva far discendere dall'idea della responsabilità individuale per i danni causati a terzi. Con l'introduzione, invece, dell'assicurazione obbligatoria contro la malattia e la vecchiaia, vale a dire rischi che non avevano la loro origine nella sfera lavorativa, la frattura con la tradizione liberale e conservatrice si fece più netta. Infine, quando venne istituito il quarto e ultimo schema, ossia quello contro la disoccupazione, vi fu un più definitivo, sebbene non del tutto totale, abbandono dei principi liberali. Questi ultimi, infatti, avevano sempre considerato la disoccupazione come una colpa individuale, dovuta a incapacità, mancanze del singolo individuo, non riuscendo a comprendere, quindi, che essa poteva essere il prodotto dei modi di funzionamento della società e del mercato.

Fin qui, dunque, il tema che si è trattato è quello dell'origine del welfare state, e volendo tirare le fila del discorso, potremo dire, che essa si articola in due momenti. Il primo lo si potrebbe definire come una sorta di preistoria (Rimlinger, 1971 in Naldini, 2006) del welfare state, che ebbe inizio nei primi del Seicento quando l'Inghilterra introdusse la prima *Poor Law*. Tutti gli altri paesi europei seguirono l'esempio inglese per affrontare la povertà, nella misura in cui quest'ultima emerse in ognuno di essi, ma con tempi diversi, come una, più o meno grave, emergenza sociale. Il secondo momento, invece, ha il suo inizio nell'introduzione delle leggi sull'assicurazione sociale alla fine del XIX secolo. La cosiddetta "rottura liberale" (Rimlinger, 1971 in Ferrera, 2006) preparò il terreno per la nascita dei primi schemi assicurativi obbligatori, tant'è che con tale espressione si indica una tendenza che, nel corso dell'Ottocento, attaccò la legittimità del paternalismo assistenziale conservatore.

Trattando ora dell'evoluzione del welfare state - dalle origini fino al delinearsi di uno stato di crisi e all'emergere, quindi, dei relativi tentativi di riforma, più o meno efficaci, che sono stati elaborati - può essere utile ricorrere all'analisi che fa Ferrera (2006), il quale suddivide tale percorso di sviluppo in cinque fasi: instaurazione, consolidamento, espansione, crisi, riforma. Della prima fase, l'instaurazione, si è già detto in precedenza, infatti, tale periodo coincide con l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria, avvenuta in quasi tutti i paesi europei negli ultimi vent'anni

dell'Ottocento. Questa prima fase si è innestata su di un retroterra storico rappresentato dalle misure di assistenza ai poveri sviluppatesi a partire dal XVII secolo in tutti i paesi europei, e quindi è stata preceduta da quella "rottura liberale", che avvenne durante il XIX secolo, e che permise la nascita vera e propria del moderno welfare state. Nella fase successiva, che si colloca nel periodo compreso tra i due conflitti mondiali, i welfare state dei vari paesi europei conobbero un importante momento di consolidamento. Fu così che la gamma dei rischi coperta dai vari schemi istituiti venne ampliata, se non del tutto completata. Un'altra azione posta in essere dai vari paesi europei in tale periodo, che si rivelò decisiva per lo sviluppo di un moderno welfare state, consistette nell'estendere la platea dei beneficiari delle misure introdotte, includendovi altri segmenti della popolazione oltre ai lavoratori dipendenti, e talvolta nuovi schemi vennero creati *ex novo* per rispondere alle esigenze di specifici gruppi sociali – è il caso, ad esempio, degli assegni familiari. Pertanto, durante la fase di consolidamento, si fece gradualmente strada, in tutti i paesi europei, ma con rapidità e incisività variabili in ciascuno di essi, la convinzione che un moderno e efficiente welfare state non dovesse limitarsi a garantire protezione dai rischi sociali sulla base dei contributi versati, e quindi solo a coloro nelle condizioni di versarli, vale a dire i lavoratori – principio su cui si basa l'assicurazione sociale - ma avrebbe dovuto anche prevedere forme di protezione minima sulla base dei bisogni espressi dall'individuo. La terza fase, in cui Ferrera suddivide il percorso evolutivo del welfare state, è quella dell'espansione. Si tratta del periodo del Trentennio glorioso, vale a dire dei trent'anni intercorsi tra la fine della seconda guerra mondiale e lo scoppio degli shock petroliferi (metà degli anni Settanta), evento quest'ultimo che rappresentò un vero e proprio spartiacque nell'evoluzione del welfare state. Lo sviluppo impetuoso e generalizzato, che conobbe il welfare state in tutti i paesi europei durante tale periodo, fu reso possibile da un particolare contesto sociale, economico e demografico che è andato via via scomparendo a partire dagli anni Settanta, a causa delle profonde trasformazioni che hanno investito la società. Il secondo dopoguerra rappresentò, infatti, un terreno particolarmente fertile, sotto molteplici aspetti, per un miglioramento molto significativo della protezione sociale, sia dal punto di vista qualitativo – nel senso del livello della qualità delle misure previste - che da quello quantitativo – nel senso della porzione di beneficiari sul totale della popolazione. Le caratteristiche che presentava la società europea nel secondo dopoguerra e che permisero una tale crescita del welfare state sono riconducibili a tre principali aree, vale a dire quella economica, quella demografica e quella sociale. Per quanto riguarda il primo aspetto, tutti i paesi europei, nei trent'anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale, presentavano un'economia che procedeva a ritmi di crescita mai conosciuti in precedenza - e che, per inciso, non hanno avuto fino a oggi repliche. Una crescita economica così impetuosa permise un altrettanto impetuoso sviluppo del welfare state, nella misura in cui gli elevati dividendi fiscali

resero possibile incrementare il finanziamento della spesa sociale, che, infatti, conobbe un incremento vertiginoso in tale periodo. In taluni casi, lo sviluppo del welfare state, e, nello specifico, l'aumento della spesa sociale procedettero in modo incontrollato e soprattutto senza tenere conto degli effetti di lungo termine che una tale strategia avrebbe potuto comportare, spinti in avanti dall'ottimismo suscitato da un'economia con elevati tassi di crescita. Non va tuttavia tralasciato il fatto che il grado di cautela e controllo attuato, così come il livello di consapevolezza circa le potenziali ricadute negative di certe azioni espansive sono stati variabili tra i vari governi: maggiori in alcuni, molto bassi, quando non del tutto assenti, in altri. Un caso estremamente esemplificativo di quanto appena detto è quello riguardante gli interventi sul settore pensionistico, messi in atto in Italia, durante il trentennio 1945-1975. In tale periodo, infatti, il sistema pensionistico italiano fu interessato da una espansione impetuosa, con numerosi interventi - che ne ampliarono la copertura, ne aumentarono la generosità, sia in termini di livello delle prestazioni che di requisiti di accesso, e venne anche introdotta una rete di protezione di base. Tali azioni però assai raramente furono precedute da studi e ricerche volti a stimare quello che sarebbe stato il loro impatto - che poi si è rivelato drammaticamente negativo - nel lungo periodo. Tra le caratteristiche economiche della società del dopoguerra che sostennero l'espansione del welfare state, centrale fu il fatto che si trattava di società industriali dominate dal paradigma fordista. La grande industria pertanto rivestiva un ruolo di primissimo piano in un contesto caratterizzato da una produzione e da un consumo di massa, e in cui si registrava una piena occupazione maschile, la stabilità del posto di lavoro e buone retribuzioni - che divennero una realtà dopo il boom economico dei primi anni Sessanta e che si mantennero tali per un lasso di tempo non particolarmente lungo. In presenza di certe condizioni era possibile mantenere con un solo stipendio l'intera famiglia, spesso con all'interno un numero elevato di figli, altresì più basso era il costo della vita e il livello di aspettative sui consumi più contenuto. Con riferimento al secondo aspetto, quello demografico, le società europee del tempo presentavano «strutture demografiche relativamente equilibrate nella loro composizione interna, sia rispetto ai rapporti tra le varie fasce d'età sia rispetto ai saldi migratori» (Ferrera, 2006, p. 28). Era presente, infatti, un livello adeguato di ricambio generazionale, la struttura demografica assumeva la tipica forma piramidale, vale a dire che le giovani generazioni - la base della piramide - erano consistenti grazie a tassi di fecondità sostenuti, mentre le generazioni anziane - il vertice - erano assai contenute. Insomma nelle società del secondo dopoguerra, la vecchiaia costituiva un'esperienza destinata a durare pochi anni dopo il ritiro dal mercato del lavoro per raggiunti limiti d'età, ed è sulla base di una tale premessa - pochi anziani, che vivevano poco - che il sistema pensionistico conobbe in tutti i paesi europei, e soprattutto in Italia, una impetuosa, e talvolta incontrollata, espansione. Altresì, il saldo migratorio era negativo, specialmente l'Italia era

interessata da consistenti flussi in uscita, che avevano come destinazione gli Stati Uniti o i paesi della nascente Comunità europea (Livi Bacci, 2010). Infine, per quanto riguarda l'aspetto sociale che favorì questa sorta di età dell'oro del welfare state, le società europee del secondo dopoguerra erano caratterizzate dalla stabilità della famiglia nucleare e dalla dominanza del modello del *male breadwinner*, per cui vi era una netta divisione del lavoro tra i generi: il marito con un'occupazione stabile e ben remunerata, cui era affidato il mantenimento della famiglia; la moglie, invece, pienamente immersa nel lavoro domestico e di cura all'interno della famiglia. All'espansione del welfare state è seguita la sua crisi. Dalla metà degli anni Settanta, il welfare state è entrato in una fase di crisi, data dalla discrasia tra risposte e bisogni. A partire da quel momento, infatti, tutte le società occidentali sono state attraversate trasversalmente, sebbene con incisività e rapidità diverse in ognuna, da una serie di trasformazioni di varia natura, vale a dire economica, sociale, demografica, che ne hanno modificato in profondità la struttura e le dinamiche<sup>15</sup>. Il punto è che tali trasformazioni hanno, in sostanza, ridisegnato il volto della società, cancellando quello che essa aveva quando il welfare state fu istituito pienamente, vale a dire nel secondo dopoguerra. La crisi del welfare state discende, pertanto, dal fatto che ci troviamo di fronte ad un sistema istituzionale ormai vecchio nella misura in cui è stato tarato su di una società che oggi non esiste più, che, quindi, offre vecchie risposte a nuovi problemi e rischi sociali. Tutte le premesse di carattere economico, socio-demografico, ma anche politico-istituzionale, su cui poggiava il welfare state di tutti i paesi europei, e soprattutto quello italiano, sono cadute per via delle trasformazioni che hanno iniziato a emergere negli anni Settanta. «Lo stato sociale del dopoguerra si basava su ipotesi a proposito della struttura della famiglia e del funzionamento dei mercati del lavoro che sono oggi in larga misura da respingere» (Esping-Andersen, 2000, p.63). La sfida, allora, è rappresentata dalla necessità di una “ricalibratura del welfare state” (Ferrera, 2006), vale a dire adattare tale sistema istituzionale alla nuova società che è emersa a seguito dei mutamenti che l'hanno attraversata in molteplici aspetti, cosicché sia in grado di rispondere in modo efficiente ed efficace ai nuovi bisogni che essa manifesta. Questa operazione di intervento sul welfare state, dopotutto, non costituisce assolutamente un qualcosa di eccezionale - come spesso risulta essere percepita, in specie dai *policy makers* italiani - anzi è un qualcosa di normale, legato alla natura stessa di tale sistema istituzionale. Se la società cambia, approdando a nuovi assetti e dinamiche, facendo emergere in tal modo nuovi bisogni e rischi, è abbastanza “ovvio” che anche il welfare state debba cambiare, tramite una serie di interventi così da renderlo il più possibile adeguato nei confronti di tale realtà sociale. È opportuno tuttavia sottolineare che un perfetto allineamento tra welfare state e società va inteso

---

<sup>15</sup> Delle trasformazioni economiche e socio-demografiche alla base della crisi odierna del welfare state, se ne tratterà in dettaglio nel terzo capitolo.



come una meta ideale, verso cui tendere, ma che non potrà mai essere raggiunta. La necessità di modificare il welfare state al modificarsi della società appare ancora più chiara se si considerano i motivi che, come si è visto sopra, sono all'origine del welfare state: questo, infatti, si è sviluppato in risposta ai problemi presenti nella società e creati dal processo di modernizzazione. In tal senso il welfare state può continuare a svolgere la sua funzione di protezione dai rischi sociali, e quindi di produzione del benessere per il singolo e per l'intera società, solo se si modifica al modificarsi delle esigenze e dei bisogni presenti in quest'ultima, pena il suo fallimento. Si tratta però di un'azione alquanto complessa da intraprendere e soprattutto da portare a termine con successo, nella misura in cui esistono delle resistenze al cambiamento, più o meno ferme, da parte dei sostenitori dello *status quo* distributivo, resistenze che si vengono a formare principalmente nel corso dello sviluppo del welfare state, all'interno del quale si creano e si solidificano interessi e aspettative, che vengono difese con forza minore o maggiore da interventi, operazioni che ne minacciano la persistenza. Si prenda a tal proposito il caso italiano, che – come si vedrà in maniera più approfondita nel secondo capitolo – si caratterizza per la presenza di un welfare state tipicamente familista, il quale, sfruttando i forti legami intergenerazionali e la solidarietà che lega i vari membri della famiglia, affida a quest'ultima tutta una serie di compiti di cura, facendola divenire l'unico vero e proprio ammortizzatore sociale. In un tale contesto, le resistenze al cambiamento sono quanto mai forti, perché alla fine non sono solo gli *insiders* ad essere sostenitori dello *status quo*, nella misura in cui lo diventano anche gli *outsiders*. Si pensi a interventi sul sistema pensionistico, che minacciano i diritti acquisiti dai lavoratori più anziani, oppure a provvedimenti volti a estendere la flessibilità dell'impiego ai maschi adulti capofamiglia. Interventi di questo tipo possono scatenare una reazione di rigetto non solo da parte dei diretti interessati, gli *insiders*, ma anche da parte dei figli, quindi dei giovani, che sono gli *outsiders*. I giovani infatti, sebbene grazie a certe politiche che rompono lo *status quo* potrebbero ottenere maggiori opportunità e un miglioramento della propria vita presente e futura, vi si oppongono, difendendo lo *status quo*, poiché ritengono di trarre dei vantaggi da quello, vantaggi che verrebbero meno se quello stato di cose venisse modificato. Alla perdita dei vantaggi cui si era abituati, tuttavia corrisponderebbe l'emergere di nuove e importanti opportunità per la realizzazione del singolo. Tutto sta nella prospettiva da cui si guarda e giudica una certa politica. Le generazioni più giovani respingono interventi che alterano il buon posizionamento sociale delle generazioni più anziane, vale a dire di genitori e nonni, perché ritengono che certi interventi danneggino il benessere della loro famiglia, e quindi minino più o meno indirettamente il loro tenore di vita. Questo accade perché i nonni e i genitori trasferiscono risorse economiche e sociali a quelle più giovani, cosicché questi ultimi ricavano un vantaggio dal buon posizionamento sociale dei primi. Un tale trasferimento intergenerazionale di risorse è particolarmente importante

nel contesto italiano, nella misura in cui è presente un welfare state che destina ben poche risorse ai giovani, e in cui quindi l'origine sociale ha un peso decisivo sulle *chances* di vita.

Di fronte alla crisi attuale del welfare state, si è aperto un dibattito che vede contrapposte tre differenti posizioni (Esping-Andersen, 2000), che esprimono punti di vista più o meno estremisti e diffusi. Da una parte ci sono quanti difendono a spada tratta lo *status quo*, vale a dire coloro che si oppongono fermamente a qualsiasi intervento volto a modificare l'attuale configurazione del welfare state. Ci sono poi coloro che sostengono la necessità di una riforma del welfare state in modo tale che esso possa far fronte alla nuova struttura dei rischi delineatasi per via delle trasformazioni che hanno investito la società, cercando al contempo di promuovere una migliore efficienza economica. Infine, c'è la posizione di quanti sono convinti del fatto che l'unico modo per salvare la società consisterebbe, addirittura, nel demolire completamente l'edificio del welfare state. Secondo Esping-Andersen (2000), il welfare state è condannato ad un perenne stato di crisi, sebbene i motivi che scatenano ogni nuova crisi siano ogni volta sempre diversi. L'ultima, in ordine temporale, di queste crisi appare, però, come una crisi radicalmente diversa dalle altre che in passato hanno minato la sostenibilità del welfare state<sup>16</sup>. Se, infatti, le crisi passate erano causate da fattori endogeni, vale a dire fattori che avevano la loro origine all'interno del welfare state, quindi nei suoi assetti e nelle sue modalità di funzionamento, la crisi attuale deriva, invece, da fattori esogeni. Globalizzazione, crisi economiche, cambiamenti nel mercato del lavoro, invecchiamento della popolazione, immigrazione, formazione di nuove famiglie sono tutti elementi che sono dovuti alle trasformazioni che, dagli anni Settanta, hanno investito le società occidentali, e che, ad oggi, appaiono come delle gravi minacce per la sopravvivenza del welfare state nel lungo periodo, soprattutto in mancanza - totale in Italia, mentre gli altri paesi sembrano più o meno consapevoli della gravità della questione e della necessità di agire - di interventi e risposte adeguate. La fase della crisi ha preso avvio nella seconda metà degli anni Settanta, e nel decennio successivo c'è stato un peggioramento per l'intensificarsi delle dinamiche di trasformazione di carattere economico, demografico e sociale, che ne sono alla base. Ciò ha originato pressioni per intraprendere un percorso di riadattamento istituzionale. Tali pressioni sono state dettate, soprattutto in Italia, non tanto dalla necessità di arginare il dilagare crescente dei rischi di povertà e di esclusione sociale, quanto piuttosto dal farsi sempre più serio del rischio di un tracollo finanziario, dovuto alla crescita esorbitante, e sproporzionata tra le sue varie voci, che la spesa sociale aveva conosciuto nei decenni successivi alla fine della seconda guerra mondiale. Fu così che gli anni Novanta hanno visto

---

<sup>16</sup> Esping-Andersen (2000) sostiene che nel periodo del moderno welfare state, vale a dire quello che prende avvio con il secondo dopoguerra, ogni decennio ha visto una crisi, certamente di gravità e durata variabili, di tale sistema istituzionale. L'ultima di tale crisi, che, come si descrive sopra, secondo l'Autore, è molto diversa dalle precedenti, si colloca negli anni Novanta – tant'è che il testo in questione è del 1999.

l'inizio, in tutti i paesi europei, di una fase di riforma, sebbene l'entità, l'incisività di tale riforma, così come dei suoi effetti - e quindi l'efficienza e efficacia degli interventi - siano molto variabili da paese a paese: l'Italia sotto tale profilo si colloca agli ultimi posti in Europa. Tale fase di riforma, resa necessaria dal venir meno di una crescita economica sostenuta e dall'emergere di squilibri demografici, si è, quindi, posta principalmente come obiettivo, in tutti i paesi europei, il contenimento dei costi e ha interessato soprattutto il settore pensionistico e quello sanitario, nella misura in cui si tratta di settori particolarmente sensibili al processo di invecchiamento della popolazione. Sono state introdotte, pertanto, politiche di controllo dei costi e riforme restrittive per cercare di assicurare la sostenibilità finanziaria del welfare state<sup>17</sup>. La riforma del welfare state, però, non richiede tagli e ridimensionamenti di schemi e programmi preesistenti, tali azioni, anzi, possono acuire i rischi di povertà e esclusione sociale, specialmente per certi segmenti della popolazione, avere effetti che si rivelano negativi nel lungo termine, creare nuovi problemi invece che risolvere quelli presenti fornendo adeguate soluzioni<sup>18</sup>. La questione, allora, è data non dal come ridimensionare il welfare state per garantirne la sostenibilità finanziaria – la quale risulta essere minata dalle trasformazioni in atto nella società - essa è piuttosto rappresentata dal come modificare la struttura generale di tale sistema istituzionale, modificando politiche e schemi preesistenti, così come creando nuovi strumenti che vadano a affiancare o sostituire del tutto quelli ereditati dal passato. La soluzione alla crisi del welfare state, quindi, non consiste in una facile e veloce operazione di tagli e ridimensionamenti, ma semmai in un percorso complesso, ragionato e il più possibile partecipato che permetta di rendere tale sistema istituzionale in grado di affrontare quella che è oggi la questione sociale, dando risposte adeguate ai bisogni e problemi presenti. La congiuntura economica negativa, che insiste sui paesi occidentali dal 2007 - e, nello specifico, su quelli europei pienamente dal 2008 – fa percepire, in specie a coloro che si occupano della *res*

---

<sup>17</sup> Nel corso degli anni Novanta, un fattore che esercitò una pressione fortissima, in tutti i paesi europei – sebbene in alcuni di essi fu maggiore che in altri, vedi l'Italia - all'adozione di riforme del welfare state, che furono poi attuate principalmente tramite tagli e ridimensionamenti, è rappresentato dal Trattato di Maastricht, firmato nel 1992. I paesi europei firmatari si impegnavano in un processo di risanamento dei propri conti pubblici, in vista della formazione dell'Unione economica e monetaria (UEM), fissata per il 1998. Il rischio di restare fuori dall'Europa modificò le dinamiche del gioco politico, cosicché i governi Amato, Dini, Prodi furono costretti ad adottare misure incisive e impopolari, sotto la pressione di un elemento di natura sovranazionale. Quanto accaduto durante gli anni Novanta nei paesi europei che avevano aderito al progetto della UEM costituisce, quindi, un indicatore dell'importante – e decisivo, in specie per taluni paesi, come l'Italia - ruolo che l'Unione europea può svolgere nel percorso di riforma del welfare state.

<sup>18</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alla riforma Dini del 1995, con la quale venne introdotto il metodo contributivo nel calcolo delle pensioni, quale riforma restrittiva, volta frenare la crescita imponente della spesa pensionistica. Tale riforma, però, scaricava - in maniera sproporzionata - i costi del risanamento della previdenza e della finanza pubblica sulle giovani generazioni, per inciso su quanti avrebbero fatto il loro ingresso nel mercato del lavoro dal 1° gennaio 1996. La riforma Fornero del 2011 si è proposta di intervenire su tale aspetto, al fine di ripristinare l'equità intergenerazionale. Tale riforma prevede, infatti, che dal 1° gennaio 2012 a tutti i lavoratori si applichi il metodo di calcolo contributivo, eliminando in tal modo quel privilegio che la riforma Dini garantiva ai lavoratori più anziani e quel peso che invece riversava ingiustamente sulle generazioni più giovani.

*pubblica*, come migliore, ossia più facile e veloce, la prima soluzione, che consiste nel tagliare e ridimensionare. Questo perché il porre in essere una riforma organica del welfare state viene visto – e in effetti lo è – come un’impresa estremamente impegnativa e dispendiosa di denaro pubblico, e, in quanto tale, del tutto impossibile da perseguire in uno scenario in cui le disponibilità finanziarie dello Stato sono in netta riduzione. Altresì a consolidare quanto mai questo atteggiamento e quindi certe scelte, tra i *policy makers* persiste la convinzione - decisamente arretrata - secondo cui il welfare state rappresenterebbe un costo, e non un investimento. Si capisce come una tale convinzione possa mantenersi solo laddove non vi sia consapevolezza dello stretto legame che sussiste tra welfare, coesione sociale e crescita. Di fronte a tale questione i governi però hanno un atteggiamento un po’ ambiguo: tendono a predicare la seconda soluzione, ma nei fatti seguono principalmente la prima. Tant’è vero che la spesa sociale nei vari paesi occidentali conosce un andamento per lo più crescente fino al 2008, anno che segna un vero e proprio punto di svolta sotto molteplici punti di vista per quello che si sta trattando: si iniziano a delineare dinamiche differenziate tra i vari paesi, non sempre nitide e lineari, spesso controverse e contraddittorie<sup>19</sup>.

### *1.3 Tipologie di welfare state*

Il welfare state, come si è detto, rappresenta una invenzione istituzionale, che è stata creata per rispondere ai problemi prodotti dal processo di modernizzazione avviatosi nel corso del XIX secolo in tutti i paesi europei. La sua evoluzione ha seguito percorsi diversi da paese a paese, nella misura in cui in ciascuno di essi il processo di modernizzazione ha proceduto lungo differenti direttrici, con una più o meno profonda incisività, determinando effetti in certi casi più negativi che in altri, che si sono concentrati su certi segmenti della popolazione piuttosto che su altri. Insomma in ogni paese, diversa era la gamma di problemi cui era necessario dare una risposta, e altresì tale risposta doveva essere elaborata in modo tale che fosse compatibile e rispettosa nei confronti della tradizione sociale, culturale, politica specifica di quel paese – sebbene ciò, come si è detto in precedenza, non ha reso il welfare state immune da tensioni e conflitti. Oltre a questo, c’è da ricordare che in alcuni paesi, la Chiesa cattolica - come in Italia - o altre dottrine religiose esercitarono un’influenza significativa nella definizione delle caratteristiche dello strumento con cui cercare di rispondere a problemi e bisogni presenti nella società. Tali fattori quindi spiegano il perché delle differenze riscontrabili tra i welfare state dei vari paesi europei. Alcuni di essi, tuttavia, presentano delle

---

<sup>19</sup> Dell’andamento della spesa sociale nei vari paesi europei, e in particolare in Italia, se ne parlerà nel secondo paragrafo del capitolo successivo.

caratteristiche comuni, cosicché è possibile raggrupparli, al fine di costruire una tipologia di welfare state. È meglio, però, parlare di tipologie di welfare state, tutte più o meno legittime, nella misura in cui al mutare delle dimensioni considerate per classificare i welfare state dei vari paesi, cambia anche la tipologia cui si approda.

Uno dei primi a elaborare una tipologia di welfare state è stato Titmuss. Questi individuò tre modelli di welfare state: il modello residuale, il modello particolaristico-meritocratico e il modello istituzionale-redistributivo. Nel primo, l'intervento dello Stato in campo sociale è residuale rispetto a quello della famiglia, della parentela e del mercato, vale a dire delle istituzioni tradizionalmente deputate al soddisfacimento dei bisogni dell'individuo. Nel modello residuale, quindi, gli interventi hanno carattere minimo e temporale e vengono posti in essere solo quando famiglia, parentela, mercato non riescono a far fronte ai bisogni e alle esigenze manifestati dall'individuo. Nel modello particolaristico-meritocratico, il welfare state costituisce uno strumento di correzione e di completamento del sistema economico. Si tratta, per semplificare, di un modello occupazionale, basato sulla convinzione che ognuno debba far fronte da sé ai propri bisogni, quindi, con il lavoro, vale a dire attraverso il versamento di contributi che lo assicurino contro i rischi sociali. Tale modello non permette certamente di ridurre le disuguaglianze sociali, nella misura in cui le mantiene e in un certo senso le rafforza, poiché il livello di benessere dell'individuo dipende dalla posizione che questi occupa all'interno del mercato del lavoro, laddove – a prescindere dalla caratteristiche e competenze da quello possedute - non è assolutamente scontato che ne abbia una. L'ultimo modello individuato da Titmuss è quello istituzionale-redistributivo, in cui esplicito è l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze sociali, nella misura in cui esso adotta criteri universalistici nell'erogazione di servizi e prestazioni. L'accesso a tali benefici, infatti, avviene sulla base della sola cittadinanza, non è richiesto, quindi, il versamento di contributi o il pagamento dei servizi. Si tratta, altresì, di un modello che segue un'ottica preventiva, piuttosto che assistenziale-riparatrice, vale a dire che si cerca di agire a monte invece che a valle dei processi che causano povertà e esclusione sociale. Non si aspetta che il bisogno si manifesti per agire, si agisce per evitare proprio che il bisogno si manifesti. Il che lo si realizza promuovendo l'inclusione sociale dei soggetti vulnerabili, ossia di coloro che sono più a rischio di caduta nella povertà e nell'esclusione sociale. Dovrebbe essere proprio questo il principio guida dell'assistenza sociale, dal momento che, si potrebbe dire con uno slogan, “prevenire è meglio che curare” e che una tale strategia comporta costi e spese assai inferiori rispetto a quelli necessari per porre rimedio a situazioni più o meno gravi di bisogno. Altresì un altro aspetto importante in tal senso è che gli interventi riparatori hanno anche minori possibilità di successo rispetto a quelli preventivi, poiché agiscono su situazioni più difficili e problematiche.

Riassumendo possiamo dire che i tre modelli si basano su tre distinti criteri: il modello residuale sul bisogno, quello particolaristico-meritocratico sul lavoro, e infine il modello istituzionale-redistributivo si basa sulla cittadinanza. La tipologia di Titmuss, però, riflette un approccio evoluzionistico ai modelli di welfare state e altresì è incentrata sul caso inglese. I tre modelli, infatti, corrispondono a tre momenti che si sono succeduti nell'evoluzione del welfare state: il primo modello ricorda le misure di assistenza ai poveri introdotte in Inghilterra a partire dai primi del Seicento; il secondo modello richiama la fase dell'assicurazione sociale inaugurata da Bismarck alla fine del XIX secolo; l'ultimo modello invece rinvia al welfare state inglese nell'era post-Beveridge. Nell'approccio evoluzionistico, quindi, le differenze tra i vari paesi sono intese come differenze dovute al fatto che tali paesi si trovano ad un diverso livello nel percorso di sviluppo del welfare state che va dal modello residuale a quello istituzionale-redistributivo, considerato come una sorta di stadio finale cui tutti i paesi dovranno arrivare, passando per quello particolaristico-meritocratico. In realtà, a nostro parere, le differenze tra i welfare state dei vari paesi sono da ricondurre al peso relativo che ciascuno di essi attribuisce in modo differente a famiglia, mercato e Stato nel processo di produzione sociale del benessere. È proprio su tale considerazione, che trova in Polanyi la sua migliore elaborazione, che si basa la tipologia di welfare state elaborata da Esping-Andersen, che tra l'altro è una delle più famose. Tant'è che l'Autore non parla di welfare state, ma di regimi di welfare, espressione quest'ultima che indica proprio il concorso tra Stato, famiglia e mercato nella produzione di welfare, nella misura in cui usando il termine welfare state si considera solo uno dei tre principali produttori di benessere nella società contemporanea, vale a dire lo Stato, tralasciando il fondamentale contributo che famiglia e mercato forniscono per il soddisfacimento dei bisogni dell'individuo. Lo stesso Esping-Andersen (2000, p. 128) spiega così il significato della tipologia da lui elaborata: «I fenomeni che con la mia tipologia intendo [...] ordinare sono costituiti dai regimi di welfare, non dagli stati sociali, e neppure dalle singole politiche. Per regimi di welfare intendo i modi in cui la produzione di welfare è divisa tra Stato, mercato e famiglie». Le dimensioni considerate da Esping-Andersen come fondamentali per individuare differenti tipi di welfare state sono due: la demercificazione e la destratificazione. Il concetto di demercificazione viene ripreso dal lavoro di Polanyi, e indica – come si è già in parte accennato – la capacità del welfare state di ridurre la dipendenza degli individui dal mercato, garantendo loro un reddito indipendentemente dalla partecipazione ad esso. Si tratta, quindi, di un concetto che vale solo nella misura in cui le persone sono mercificate, cosicché il welfare state possa agire per demercificarle. La seconda dimensione che Esping-Andersen considera è quella di destratificazione, con la quale si fa riferimento alla misura in cui le prestazioni del welfare state riescono a raggiungere quello che, in teoria, è il loro obiettivo principale, vale a dire ridurre le disuguaglianze sociali, quindi i

differenziali di status occupazionale o di classe sociale, che dividono la società in vari segmenti, in maniera più o meno netta. Questo perché le politiche sociali che dovrebbero agire per attenuare le diseguaglianze sociali, tramite una redistribuzione delle risorse e delle opportunità, possono realizzare l'opposto, ossia rafforzare le diseguaglianze preesistenti, se non addirittura crearne di nuove. Esping-Andersen, quindi, tenendo conto di queste due dimensioni, e ispirandosi alla tipologia di Titmuss, individua tre distinti regimi di welfare, “i tre mondi del *welfare capitalism*”<sup>20</sup>, le cui caratteristiche fondamentali si sono delineate pienamente negli anni Sessanta e Settanta: il regime socialdemocratico, nei paesi nordici; il regime conservatore, nell'Europa continentale; il regime liberale, nei paesi anglosassoni. Iniziamo da quest'ultimo. Il regime liberale presenta un basso livello sia di demercificazione (alta è la dipendenza degli individui dal mercato) che di destratificazione (chi può si rivolge al mercato, chi non può deve accontentarsi di quello – poco – che offre lo Stato), gli schemi pubblici di assistenza sociale sono principalmente di carattere categoriale, vale a dire rivolti a specifici segmenti della popolazione ad alto rischio – poveri, lavoratori a basso reddito, bisognosi. L'intervento dello Stato è residuale, nel senso della bassa copertura dei rischi sociali, infatti, in tale regime si tende «a ridurre al minimo i compiti dello Stato, a individualizzare i rischi e a promuovere le soluzioni di mercato» (Esping-Andersen, 2000, p. 130). Predomina l'assistenza sociale selettiva, basata sulla prova dei mezzi, circoscritta, quindi, agli individui in grado di provare il loro stato di bisogno. Sono quindi tre le caratteristiche principali del welfare state del regime liberale: la copertura dai rischi sociali è presente solo per gli individui ad alto rischio, pochi sono i rischi considerati sociali (vale a dire per i quali è previsto l'intervento dello Stato), si promuove il ricorso al mercato. Tale regime si è sviluppato in quei paesi (Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Australia) in cui sono mancate, o se presenti sono state molto deboli, tanto l'azione del movimento socialista quanto l'influenza della dottrina sociale della Chiesa, ed è stata invece forte e dominante la presenza della borghesia capitalista e del liberalismo. Il regime conservatore, detto anche corporativo, si caratterizza per una demercificazione e per una destratificazione che si attestano a livello medio. La dipendenza degli individui dal mercato, infatti, persiste, mentre i differenziali di status occupazionale e di classe sociale, così come la segregazione di genere, tendono a essere preservati. L'intervento pubblico si basa sul principio di sussidiarietà. Secondo tale principio, sono i piccoli gruppi sociali, ossia la famiglia *in primis*, ma anche la comunità locale e le organizzazioni di volontariato, a essere considerate responsabili in prima battuta del benessere degli individui. Il ruolo dello Stato si configura, quindi, come secondario e sussidiario, vale a dire che l'intervento pubblico viene in essere solo quando l'individuo, la

---

<sup>20</sup> “*The three worlds of welfare capitalism*” (1990) è il testo in cui Esping-Andersen illustra per la prima volta la sua tipologia dei tre regimi di welfare.

famiglia, la comunità locale falliscono, non riuscendo da soli a fornire soddisfacimento ai bisogni. Si tratta di un principio che è stato istituito sotto la pressione esercitata della Chiesa cattolica. Il regime conservatore, infatti, si è sviluppato in quei paesi (Germania, Francia, Austria, Olanda) caratterizzati dall'egemonia dei partiti moderati o conservatori e in cui forte e influente era, ed è tuttora, la presenza della dottrina sociale cattolica. Gli elementi fondamentali di tale regime sono tre: corporativismo, statalismo, familismo. Il destinatario principale delle misure del welfare state è il *male breadwinner*, vale a dire il lavoratore maschio adulto capofamiglia, infatti, sono predominanti gli schemi assicurativi pubblici legati alla posizione occupazionale dell'individuo. Il regime socialdemocratico è presente nei paesi dell'Europa settentrionale, quindi Svezia, Norvegia, Danimarca, vale a dire paesi in cui il movimento operaio, i sindacati, i partiti di sinistra hanno rappresentato degli attori molto forti. Si tratta di un regime che è riuscito a realizzare alti livelli di demercificazione (la dipendenza dell'individuo dal mercato è ridotta al minimo, quando non annullata del tutto) e di destratificazione (l'obiettivo, infatti, è promuovere l'uguaglianza). L'universalismo è il principio alla base della programmazione delle politiche sociali. Le prestazioni e i servizi erogati presentano elevati standard di qualità, e l'accesso ai benefici dello stato sociale avviene sulla base della sola cittadinanza: destinatario, pertanto, è il cittadino, non il bisognoso o il lavoratore. In tale regime, quindi il ruolo dello Stato nel processo sociale di produzione del benessere prevale nettamente tanto su quello della famiglia quanto su quello del mercato. Il welfare state del regime socialdemocratico, oltre a seguire il principio dell'universalismo, tende a massimizzare la protezione dai rischi (elevato è il livello di socializzazione dei rischi), a erogare sussidi generosi e servizi di alta qualità, e a promuovere l'uguaglianza, operando per la rimozione delle disuguaglianze sociali esistenti.

La tipologia di welfare state elaborata da Esping-Andersen è stata oggetto di differenti critiche, ma quella principale ha avuto come bersaglio il concetto di demercificazione, quale una delle due dimensioni usate dall'Autore per la costruzione della tipologia. Il concetto di demercificazione, come si è già menzionato, presuppone che gli individui siano mercificati, vale a dire che gli individui siano costretti a vendere la loro forza lavoro sul mercato per riuscire a soddisfare le loro esigenze di vita. Si è mossa un'obiezione a tale concetto nella misura in cui esso pare essere adottabile solo con riferimento alla componente maschile della popolazione, mentre non lo si potrebbe applicare alle donne. È stato notato, infatti, come queste ultime nella maggior parte dei casi non sono mercificate, o se lo sono lo sono solo parzialmente, nella misura in cui la loro posizione nel mercato del lavoro è più debole di quella degli uomini, le loro carriere sono più instabili, le loro retribuzioni più basse, o non partecipano proprio alla forza lavoro. Il che è dovuto al fatto che le donne sono molto più immerse degli uomini nel lavoro domestico e di cura. Il punto è



che i welfare state talvolta si configurano come dei veri e propri fattori di rafforzamento, o quanto meno di preservazione, di tale condizione che vede le donne non mercificate o mercificate solo parzialmente. Quando invece i welfare state agiscono in senso positivo su tale fatto, fanno troppo poco per alleggerire il pesante carico di responsabilità che grava sulle spalle delle donne, impegnate nel doppio lavoro in casa e fuori casa. «Il concetto di demercificazione sarebbe dunque inapplicabile alle donne, a meno che, per cominciare, gli stati sociali non inizino ad aiutarle a farsi mercificare» (Esping-Andersen, 2000, p. 81). Un'altra critica mossa al lavoro di Esping-Andersen, che discende direttamente da quella sopra esposta, riguarda il fatto che l'Autore non avrebbe considerato in modo adeguato il contributo essenziale che la famiglia fornisce nel processo sociale di produzione del welfare. Nella misura in cui Esping-Andersen ha privilegiato la dimensione della demercificazione, è il rapporto tra Stato e mercato a costituire il focus della sua analisi, lasciando in secondo piano il ruolo della famiglia. L'Autore pertanto in risposta a tale critica, ha introdotto il concetto di defamilizzazione, che fa riferimento alla misura in cui il welfare state riesce a ridurre la dipendenza degli individui dalla famiglia. Quello di defamilizzazione, altresì, è un concetto che risulta essere particolarmente adeguato a descrivere la situazione in cui si trovano le donne, poiché molte di esse invece che vivere la dipendenza dal mercato – che rappresenta la condizione prevalente degli uomini - vivono la dipendenza dalla famiglia. Oltre alla dipendenza delle donne dalla famiglia, c'è anche la dipendenza che va nella direzione opposta, vale a dire quella della famiglia dal ruolo della donna, tratto quest'ultimo tipico dei welfare state familisti – quello italiano in testa - in cui sulla famiglia, e quindi sulla donna, viene scaricata la responsabilità di prendersi cura in prima, e ultima battuta, dei propri membri, in specie di quelli non autosufficienti (bambini piccoli, anziani, disabili, giovani alle prese con la transizione all'età adulta). Più in generale si tratta della dipendenza reciproca tra i membri, e di quella tra questi e il nucleo familiare, dove però i vari membri non si trovano tutti sullo stesso piano, sia ovviamente nel senso di quanto richiedono loro stessi (un bambino piccolo è portatore di un bisogno di cura assai maggiore di un adolescente), che di quanto è richiesto loro, in quest'ultimo caso è alquanto diffuso che la donna sia il membro che deve sopportare il carico maggiore. Per realizzare l'autonomia delle donne è, quindi, necessario che il welfare state preveda delle misure di defamilizzazione. In tal modo l'azione del welfare state ridurrebbe il carico di cura che grava sulle famiglie, vale a dire sulle donne, che potrebbero così partecipare al mercato, per poi essere demercificate. Questa costituisce la strategia che viene seguita con successo nei paesi nordici, che non a caso quanto a welfare state rappresentano un modello, da cui tutti gli altri paesi, chi più – Italia *in primis* – chi meno hanno da imparare.

Esping-Andersen ha elaborato tale tripartizione dei regimi di welfare avendo come base un campione vasto di paesi dell'area OCSE, tra cui anche gli Stati Uniti e il Giappone. L'Italia è

l'unico paese dell'Europa mediterranea a essere stato preso in considerazione dall'Autore, che lo fa rientrare nel regime conservatore, e anche su tale aspetto si è aperto un dibattito, che ha portato a un rinnovato interesse per la classificazione dei vari tipi di welfare state. Estendendo, infatti, lo sguardo agli altri paesi dell'Europa meridionale, vale a dire considerando anche Spagna, Portogallo e Grecia, è emerso come i paesi di tale area presentino un welfare state con caratteristiche comuni e peculiari. Tra gli autori che muovono tale rilievo a Esping-Andersen, sostenendo l'esistenza di una "quarta Europa sociale", vi è Ferrera (2006). Si tratta di un sistema di welfare sotto certi aspetti molto simile a quello conservatore. Tant'è che durante le prime due fasi di evoluzione del welfare state – vale a dire l'instaurazione e il consolidamento, quindi fino allo scoppio della seconda guerra mondiale – non era presente alcuna significativa differenza tra i paesi dell'Europa continentale e quelli del Sud Europa, è nel corso della fase di espansione che questi due gruppi di paesi hanno imboccato strade diverse - e che si è venuto a delineare il ritardo italiano. Nello specifico nel periodo del Trentennio glorioso, nei paesi meridionali si è andato a consolidare un sistema di protezione dualistico e polarizzato, che vede la popolazione divisa tra *insiders* e *outsiders*, soprattutto in Italia. Altresì i paesi dell'Europa meridionale presentano mercati del lavoro e relazioni familiari dall'assetto particolare rispetto a quelli che questi due elementi presentano nei paesi corporativi-conservatori. Per quanto riguarda i mercati del lavoro essi sono caratterizzate da profonde (e, potremo dire, anche storiche) fratture tanto tra settori quanto tra territori (si pensi, in quest'ultimo caso, alla spaccatura - che non ha eguali in qualsiasi altro paese occidentale - tra Nord e Sud Italia), e in aggiunta a ciò vi è il fenomeno dell'economia sommersa, piaga molto vasta e causa di un enorme danno per la società. Con riferimento invece alle relazioni familiari, nei paesi del Sud Europa queste sono molto più strette e solide rispetto a quanto accade altrove. Le relazioni tra i familiari sono, infatti, impregnate da un'essenza di solidarietà che si mantiene per tutto il ciclo di vita degli individui, e che va ben oltre i confini della famiglia nucleare. Non è, tuttavia, la disponibilità a fornire aiuto entro la parentela a essere diversa tra i vari paesi – nei paesi nordici pare perfino che tale disponibilità sia di entità superiore rispetto a quella presente nei paesi mediterranei. Ciò che, infatti, varia, in misura più o meno maggiore, passando da un paese a un altro – connotando quindi la specificità italiana - sarebbe piuttosto l'intensità dell'aiuto prestato, e se la si misura in termini di tempo dedicato a tale attività, i paesi mediterranei si collocano al primo posto (Ogg e Renaut, 2006 in Saraceno e Naldini, 2007). Questo aspetto è da imputare certamente anche alla prossimità residenziale, che permane quale fenomeno caratteristico della società italiana, in questa, infatti, molto più che negli altri paesi europei, quando si forma una nuova coppia essa tende ad andare a vivere vicino alla casa dei genitori. Nei paesi nordici invece l'aiuto entro la parentela non è fornito in modo così diretto e immediato, ma attraverso differente modalità – a distanza, ad

esempio - e quindi è meno intenso. La disponibilità e l'intensità dell'aiuto fornito entro la rete parentale fanno sì che quest'ultima sia percepita dai suoi membri come una sorta di solido baluardo protettivo contro i rischi sociali, soprattutto in quelle fasi del ciclo di vita in cui si è più vulnerabili. Un tale stato di cose, tuttavia - che è presente nelle società dell'Europa mediterranea in misura maggiore, in specie per quanto riguarda l'intensità, come si è visto sopra - può dare luogo anche a dinamiche controverse, cosicché il carattere idilliaco, che ad una prima lettura si è portati ad attribuire a tale realtà, si dissolve gradualmente. La possibilità di ricorrere alla propria rete parentale in caso di bisogno - perché si sa che essa è disponibile a darci una mano - può determinare, infatti, carichi, più o meno gravosi, e produrre stress - tanto a livello emotivo e psicologico, quanto a livello economico e di allocazione del tempo - nei singoli nuclei familiari o negli individui dai quali ci si aspetta di essere aiutati. Il che può provocare l'emergere di tensioni, attriti, quando non di veri e propri conflitti entro la rete parentale. Altresì la trasmissione di risorse, economiche ma anche sociali - che sono entrambe presenti in maggiore quantità tra i ceti collocati più in alto nella stratificazione sociale - entro la parentela, soprattutto dalle generazioni più anziane a quelle più giovani, rischia di trasformarsi in una trasmissione intergenerazionale delle disegualianze sociali - che in tali passaggi spesso si rafforzano. Chi ha insistito su tale aspetto meno positivo e più controverso dei legami di parentela, e dell'aiuto fornito in essi, è stato Banfield (2011) il quale, sulla base di uno studio condotto a metà degli anni Cinquanta in un paesino della Basilicata, ha elaborato il concetto di "familismo amorale". La tesi dell'Autore - che ha suscitato un acceso dibattito ed è stata oggetto di critiche - è che l'arretratezza socio-economica del Meridione sarebbe da imputare al familismo amorale, vale a dire ad un ethos caratteristico di tali popolazioni che porta l'individuo a operare esclusivamente nell'interesse della propria famiglia nucleare, trascurando quello della comunità di appartenenza, seguendo la regola: «massimizzare unicamente i vantaggi materiali di breve termine della propria famiglia nucleare, supponendo che tutti gli altri si comportino allo stesso modo» (*Ibidem*, p.101). Proprio per questo motivo si tratta di un familismo che è amorale, poiché le persone morali sono quelle, sempre secondo Banfield, che vanno oltre l'immediato interesse personale, così da pensare e agire nell'ottica comunitaria. Il familismo amorale, determinando l'assenza del fenomeno associativo in tali aree, la mancanza quindi di un ethos comunitario, rappresenterebbe la causa dell'arretratezza - prima sociale, e poi economica - ivi presente, nella misura in cui riprendendo Tocqueville, Banfield sostiene che l'associazionismo è una *condicio sine qua non* per un sistema democratico, sviluppato socialmente e economicamente. Saraceno e Naldini (2007) definiscono il modello di famiglia riscontrabile nei paesi mediterranei come "modello delle solidarietà familiari e parentali". Nello specifico, nei paesi dell'Europa meridionale, l'unico vero e proprio ammortizzatore sociale è la famiglia: il welfare state riversa

sulla famiglia, quindi principalmente sulla donna, un'enorme mole di responsabilità sfruttando i forti e solidaristici legami che tengono insieme i suoi membri. Il familismo delle società di tale parte d'Europa discende direttamente dall'influenza che la Chiesa cattolica ha, da sempre, esercitato in tali contesti, attribuendo, quindi, alla famiglia il dovere di prendersi cura dei propri membri. Il ruolo di primo piano riconosciuto alla famiglia nel soddisfacimento dei bisogni dell'individuo fa sì che lo Stato nel suo intervento in campo sociale segua il principio di sussidiarietà passiva. Si è già parlato sopra del principio di sussidiarietà, laddove si esponevano le caratteristiche del regime conservatore, qui è necessario specificare che tale principio si declina in due differenti significati. Da una parte c'è la sussidiarietà attiva, presente nei regimi conservatori, e che può essere definita come la versione migliore del concetto generale di sussidiarietà. La sussidiarietà attiva prevede, infatti, che la famiglia sia la responsabile primaria del benessere dell'individuo, è quindi essa che deve fornire in concreto risposte e cure necessarie, tuttavia lo Stato la supporta tramite trasferimenti monetari e servizi. Dall'altra parte, c'è invece la sussidiarietà passiva. Tale concetto si riferisce a quella circostanza in cui lo Stato riversa sulla famiglia il compito di prendersi cura dei propri membri, intervenendo, quindi, solo quando questa non riesce in ciò, ma non l'aiuta a portare avanti tale compito. Detto altrimenti: nei paesi dell'Europa meridionale sussidiarietà passiva vuol dire assenza totale, o assoluta marginalità, di misure a sostegno della famiglia, tant'è che i trasferimenti monetari sono molto bassi, mentre i servizi molto scarsi e frammentati sul territorio. In un tale scenario la famiglia si trova in sostanza sola, a dover contare esclusivamente sulle proprie forze, a tirare avanti tra mille sacrifici e ostacoli, abbandonata da uno Stato che, da un lato, pretende che sia essa a curare i propri membri, e dall'altro non la mette nelle condizioni tali da poter svolgere in modo adeguato tale compito. Spagna, Portogallo, Grecia e Italia presentano un ulteriore tratto che diversifica tali paesi da quelli dell'area dell'Europa continentale: tutti e quattro hanno, infatti, introdotto tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, servizi sanitari a base universalistica, in cui cioè l'accesso avviene sulla base della sola cittadinanza. Tale aspetto ha segnato la deviazione di tali paesi rispetto alla traiettoria occupazionale/bismarckiana (percorsa invece interamente dai paesi conservatori-corporativi), inizialmente intrapresa, compiendo un passo che li ha avvicinati al modello universalistico dei paesi nordici. A demarcare la particolarità del welfare state meridionale è anche la tradizionale presenza di un elevato livello di particolarismo, sul duplice versante delle erogazioni e del finanziamento. Ciò rinvia a un'altra peculiarità dei paesi dell'Europa meridionale che riguarda direttamente la configurazione dello Stato, che risulta essere molto "poco weberiano" (Ferrera, 2006), poiché le istituzioni statali non riescono a essere autonome e indipendenti da altre istituzioni politiche o sociali nello svolgimento delle loro funzioni, per cui i relativi welfare state presentano un basso grado di statualità. Per quanto riguarda le esperienze sociopolitiche che hanno

segnato il passato dei paesi del Sud Europa, la gamma è alquanto complessa e varia: il corporativismo, che la parentesi autoritaria incontrata nel Novecento ha rafforzato; la presenza della Chiesa cattolica che da sempre ha esercitato una forte influenza (e anche pressione) sulla società e sulla politica; una destra e una sinistra in perenne lotta. Il che non permette di identificare il regime di welfare di tali paesi con un'espressione politica - come invece è per gli altri tre - tant'è che si parla semplicemente di regime sud-europeo, usando pertanto un aggettivo meramente geografico.

Nell'Europa contemporanea è dunque possibile individuare quattro diversi regimi di welfare, seguendo l'integrazione di Ferrera al lavoro di Esping-Andersen: quello liberale, quello conservatore, quello socialdemocratico e quello mediterraneo. Se Ferrera ha parlato, come si è visto, di una quarta Europa sociale, con riferimento ai paesi mediterranei, è necessario introdurre anche una quinta Europa sociale, questa volta per indicare i paesi dell'est europeo, paesi che ormai sono quasi tutti entrati nella UE. Si tratta di paesi che hanno alle spalle una storia assai diversa da quelli dell'Europa occidentale, nella misura in cui facevano parte del blocco sovietico, e con la crisi e il crollo dell'URSS hanno intrapreso un processo di transizione verso la democrazia e verso un'economia di mercato. Il che ha suscitato l'emergere di un interesse verso queste realtà, che sono così divenute oggetto di studi, i quali hanno messo in evidenza che quanto a welfare state, tali paesi presentano un modello in transizione. Altresì al momento pare che il welfare state che si sta gradualmente delineando in questi paesi non presenti delle peculiarità proprie, nella misura in cui sembra piuttosto che si tratti di una combinazione, più o meno felice, tra quelli che sono i modelli di welfare state presenti nell'Europa occidentale, vale a dire realtà ben ancorate all'economia di mercato. Si tratta di contesti sociali caratterizzati da una alquanto marcata diseguaglianza nella distribuzione della ricchezza, che rappresenta la principale causa di un rischio di vulnerabilità e esclusione sociale che interessa un'ampia porzione della popolazione, il quale costituisce anche il nodo principale da risolvere per sviluppare un efficiente welfare state. Per quanto riguarda la crescita economica, i paesi dell'est europeo devono fare i conti con un andamento altalenante e instabile – cosicché se nei primi anni Novanta il segno è stato fortemente negativo, negli ultimi anni questo è divenuto positivo, con un ritmo di crescita sostenuto - così come devono affrontare le difficoltà e gestire le conseguenze del passaggio ad un'economia di mercato. Tant'è che le principali azioni dei governi di tale area sono proprio state indirizzate a sostenere questa delicata transizione e altresì a cercare di limitare le sue potenziali ricadute negative per la popolazione, specialmente per alcuni gruppi sociali, vista la forte segmentazione sociale.

In conclusione di tale paragrafo è opportuno sottolineare che il processo di integrazione europea ha favorito, per buona parte, l'emergere di una tendenza ad una ibridazione reciproca tra i quattro regimi, anche per far fronte alle nuove problematiche manifestate da società complesse e in

continua trasformazione. Fatto questo che, tra l'altro, suggerisce del ruolo che l'Unione europea potrebbe svolgere in un processo di riforma del welfare state, fungendo da agente di pressione e di coordinamento, per fare fronte alla crisi in cui tale sistema istituzionale si trova in tutti gli stati membri, sebbene in alcuni tale crisi sia più acuta, e quindi più urgente è agire, che in altri – come in Italia. Se ciò si realizzasse, si sarebbe probabilmente compiuto un passo in avanti di estrema importanza nella transizione della UE da “semplice” unione economica a vera e propria unione politica.

## Capitolo secondo

### *Il welfare state italiano*

#### *2.1 Origini e sviluppi*

Il welfare state italiano, come si è detto, assieme a quelli di Spagna, Grecia, Portogallo, rientra nella cosiddetta “quarta Europa sociale” (Ferrera, 2006). Si tratta, infatti, di un gruppo di paesi in cui le relative società e i corrispondenti welfare state presentano delle caratteristiche comuni e peculiari rispetto a quanto accade nel resto d’Europa, e in particolar modo, nell’Europa continentale - poiché Esping-Andersen aveva inserito l’Italia tra i regimi conservatori presenti, appunto, in tale parte d’Europa<sup>1</sup>. Per identificare il regime di welfare proprio di tali paesi del Sud Europa si parla, quindi, di regime mediterraneo. I paesi dell’Europa meridionale, nelle prime fasi di evoluzione del welfare state – instaurazione e consolidamento, riprendendo Ferrera - hanno seguito la via bismarckiana, vale a dire che non c’erano differenze tra i regimi di welfare di questi paesi e quelli dell’Europa continentale, durante la fase di espansione, invece, le strade di questi due gruppi di paesi si sono divise. Vediamo ora nello specifico le origini del welfare state italiano, quale inserito nel regime mediterraneo, trattandone altresì gli sviluppi fino agli anni più recenti. Per organizzare la trattazione, consideriamo quelle che sono le politiche sociali più importanti, le quali possono essere suddivise in quattro macro aree: le politiche pensionistiche, le politiche sanitarie, le politiche del lavoro e, infine, le politiche di assistenza sociale<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda le politiche pensionistiche, si tratta di misure che lo Stato dispone per garantire alla popolazione protezione dai rischi di vecchiaia, invalidità e premorienza. I primi schemi

---

<sup>1</sup> Si rinvia al capitolo primo per un approfondimento del dibattito circa i tre o quattro regimi di welfare.

<sup>2</sup> Delle prime tre si parlerà brevemente, soprattutto per quanto riguarda le politiche sanitarie, mentre sulle politiche di assistenza sociale verrà condotta un’analisi più approfondita (nella misura in cui se si considera il welfare state come composto da tre settori, vale a dire previdenza, sanità, assistenza, è su quest’ultimo che la tesi presente rivolge in modo specifico la propria attenzione - come tra l’altro si è già anticipato nell’Introduzione).

pensionistici pubblici furono introdotti in Germania nel 1889 e in Danimarca nel 1891, e ognuno aveva come beneficiaria una specifica categoria sociale: nel primo caso gli operai industriali, mentre nel secondo gli anziani poveri. Gli schemi introdotti rispettivamente dalla Germania e dalla Danimarca alla fine del XIX secolo hanno rappresentato gli archetipi dei due modelli di tutela della vecchiaia che si sono sviluppati in tutti i paesi europei nel corso del XX secolo, vale a dire il modello bismarckiano – origine tedesca – e il modello beveridgeano<sup>3</sup> – origine danese. L'Italia segue sin da subito il modello bismarckiano, introducendo nel 1919 l'assicurazione sociale obbligatoria, dunque uno schema previdenziale rivolto ai lavoratori, dapprima gli operai del settore privato, in seguito altre categorie occupazionali furono interessate da tale misura, prevedendo schemi differenziati per ognuna di esse. Durante il periodo fascista, l'impianto occupazionale/bismarckiano assunto dal sistema pensionistico venne mantenuto e consolidato.

Il trentennio glorioso (1945-1975) rappresenta la fase di espansione del welfare state, e il settore pensionistico fu oggetto di numerosi e rilevanti interventi di carattere espansivo in tutti i paesi europei. Come si è visto, il secondo dopoguerra presentava, infatti, delle condizioni economiche e socio-demografiche particolarmente favorevoli per un miglioramento e un'espansione della protezione sociale: la crescita economica procedeva a ritmi sostenuti ed elevati, che nessun paese europeo aveva in precedenza conosciuto; la popolazione era caratterizzata dalla prevalenza della componente giovanile su quella anziana (ossia la struttura della popolazione aveva la tipica forma a piramide), gli anziani erano pochi e vivevano per pochi anni; la base occupazionale (quindi contributiva) era in espansione. Fu così che i governi di tutti i paesi europei, sebbene in misura variabile in ciascuno di essi, assecondarono le richieste che gruppi di pressione e partiti politici portarono avanti per l'estensione e l'irrobustimento della tutela della vecchiaia. A tal proposito emerge un aspetto caratteristico delle politiche di welfare: il fatto che in tutti i paesi, in misura più o meno evidente, rappresentano uno strumento in mano ai partiti per accrescere il proprio consenso, nella misura in cui questi ultimi sono i principali attori tanto nelle campagne elettorali quanto nella politica parlamentare, sebbene il modo con cui tale potere è gestito e utilizzato varia, anche in misura considerevole, da un paese all'altro. Durante la fase espansiva, il sistema pensionistico è stato attraversato da tre differenti linee di sviluppo: estensione della copertura alle categorie occupazionali non ancora raggiunte, creazione di una rete di protezione di base (venne introdotta l'integrazione al minimo nel 1952 e, soprattutto, la pensione sociale nel 1969 divenuta assegno sociale nel 1995), aumento della generosità tanto nell'entità delle prestazioni quanto nei requisiti

---

<sup>3</sup> Il modello beveridgeano trae il proprio nome da Lord Beveridge, inglese, il quale nel 1942 pubblicò un piano di riforma delle assicurazioni sociali britanniche, noto come Rapporto Beveridge, le cui indicazioni furono effettivamente seguite nel periodo successivo alla fine della seconda guerra mondiale. Il sistema danese del 1891 può essere definito beveridgeano, nella misura in cui ne rappresenta un precursore *ante litteram*.



d'accesso che vennero ammorbiditi. Numerosi furono, quindi, gli interventi estensivi che investirono il settore pensionistico durante la fase di espansione: nel 1956 fu introdotta la pensione di anzianità - inizialmente solo per i dipendenti pubblici, successivamente fu estesa ai dipendenti del settore privato e ai lavoratori autonomi – ma soprattutto vi fu la riforma del 1969. Con essa, infatti, si passò dal metodo di calcolo contributivo a quello retributivo, quindi a pensioni più generose, e dal sistema a capitalizzazione a quello a ripartizione<sup>4</sup> - dopo tale riforma per avere modifiche sostanziali si dovette aspettare la riforma Dini del 1995. La riforma del 69 costituisce una delle principali cause dell'eccezionale incremento che la spesa pensionistica conobbe negli anni seguenti, e quindi della sindrome distorsiva del welfare state italiano, dal momento che essa partorì «il sistema pensionistico più generoso, sperequato e fiscalmente irresponsabile dell'area OCSE» (Ferrera, Fargion, Jessoula 2012, p. 331). Un elemento, assolutamente indicativo di quella che era l'efficienza del funzionamento della macchina statale presente allora, è costituito dal fatto che fino alla fine degli anni Settanta nella maggior parte dei casi i vari interventi espansivi furono introdotti senza che fossero stati condotti studi e ricerche volti a stimare quello che sarebbe stato il loro impatto – che si rivelò poi negativo - nel lungo periodo sulla finanza pubblica, tenendo conto dei mutamenti demografici e dell'andamento dell'economia. Si trattò insomma di scelte politiche volte a ottenere e accrescere il consenso nel breve periodo, ma non furono delle scelte ponderate, prese coscientemente poiché non ci si interrogò su quali sarebbero stati i loro effetti. Negli anni Novanta, quando divenne palese l'insostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, a causa della crisi economico-finanziaria e del processo di invecchiamento della popolazione – aspetti entrambi più accentuati in Italia che altrove - fu finalmente chiaro a tutti quanto fosse assolutamente urgente e non più rinviabile agire con riforme strutturali così da ridisegnare l'assetto della previdenza italiana. Durante gli anni Novanta, non solo l'Italia, ma tutti i paesi europei furono costretti a intraprendere riforme del proprio sistema pensionistico per porre un freno alla crescita impetuosa che la spesa pensionistica avrebbe continuato a registrare nel lungo periodo, mettendo in tal modo a serio rischio la stabilità dei conti pubblici. L'Italia ha, in modo più deciso rispetto agli altri paesi che avevano sin dall'inizio intrapreso la via bismarckiana, optato per una transizione dal sistema mono-pilastro a ripartizione, basato su schemi pubblici, a un sistema multi-pilastro, in cui schemi pubblici a

---

<sup>4</sup> Il sistema a capitalizzazione e quello a ripartizione costituiscono i due differenti metodi di gestione delle risorse economiche prelevate per finanziare un sistema pensionistico. Nel primo caso per ciascun individuo le risorse prelevate, in genere sotto forma di contributi, vengono accumulate in conti individuali e quindi investite sui mercati finanziari, e al momento del pensionamento l'individuo ottiene quanto versato fino alla cessazione dell'attività lavorativa incrementato degli interessi maturati, in un'unica soluzione oppure sotto forma di rendita. Nel secondo caso, invece, ovvero nel sistema a ripartizione, i contributi versati da quanti lavorano sono utilizzati per finanziare immediatamente le pensioni di quanti si trovano in quel momento stesso in pensione – si tratta quindi di un sistema particolarmente sensibile alla composizione per età della popolazione e alle condizioni del mercato del lavoro, vale a dire al rapporto pensionati/occupati.

ripartizione si combinano con schemi privati a capitalizzazione. Tale percorso di riforma si apre con la Riforma Amato del 1992, con la quale iniziarono la ristrutturazione del primo pilastro pubblico e l'avvio dello sviluppo della previdenza complementare. Fu, però, la riforma Dini del 1995 quella che modificò radicalmente la struttura del sistema pensionistico italiano, con essa, infatti, cambiò il metodo di calcolo della pensione: si passò dal retributivo – introdotto nel 1969 - al contributivo, quindi a pensioni meno generose, al fine di realizzare un effettivo risanamento della finanza pubblica. La riforma Dini, però, riversò il peso del riordino della finanza e della previdenza pubbliche sulle giovani generazioni. Il metodo di calcolo contributivo veniva, infatti, introdotto pienamente solo per coloro che sarebbero entrati nel mercato del lavoro dal 1° gennaio 1996, si applicava invece parzialmente a quanti al 31 dicembre 1995 avevano maturato meno di 18 anni di contributi (sistema pro-rata), mentre per coloro che a quella data possedevano più di 18 anni di contribuzione si manteneva *in toto* il metodo retributivo<sup>5</sup>. Un tale sistema, quindi, penalizza fortemente le giovani generazioni. Sulla base di esso infatti, chi è entrato nel mercato del lavoro dalla seconda metà degli anni Novanta andrà in pensione più tardi, con una pensione più bassa di quella cui accedono coloro che oggi vanno in pensione, e anche più incerta. Altresì il sistema introdotto dalla riforma Dini fa praticamente saltare il patto tra le generazioni insito in un sistema a ripartizione, il quale ha come assunto fondamentale quello secondo cui chi lavora oggi paga la pensione a chi ha già terminato la propria carriera lavorativa, con la promessa che quando sarà lui a essere in pensione gli sarà garantito lo stesso trattamento. Chi lavora oggi, invece, deve versare una maggiore quota del proprio reddito per pagare le pensioni a quanti sono già in pensione - i quali a loro tempo però versavano meno contributi - ma godrà di una pensione meno generosa rispetto a quelle erogate oggi (Boeri e Galasso, 2009). La riforma Dini è stata seguita nel 1997 da un'altra riforma significativa, quella del governo Prodi, il quale aveva istituito nel medesimo anno la Commissione Onofri. La riforma Prodi percepisce alcune delle raccomandazioni elaborate da tale Commissione, ma non quella più importante, vale a dire accelerare l'entrata a regime della riforma Dini, mettendo fine all'iniquità intergenerazionale. Sul punto invece è intervenuta di recente la riforma Fornero (2011), la quale prevede che dal 1° gennaio 2012 tutte le pensioni saranno calcolate con il metodo contributivo, in tal modo quest'ultimo viene esteso ai lavoratori che erano stati totalmente graziati dalla riforma Dini. Altresì la riforma Fornero ha introdotto nuovi requisiti per il

---

<sup>5</sup> Nel decidere a quali categorie applicare il metodo contributivo, fu determinante l'azione che esercitarono i sindacati (la maggioranza dei loro iscritti è composta da pensionati e lavoratori anziani), che premettero affinché venissero preservati i diritti acquisiti dalle generazioni più anziane, garantendo loro privilegi e scaricando il peso di quella riforma sui giovani. Il serio pericolo di non riuscire a far passare la riforma, e soprattutto le conseguenze negative che da ciò sarebbero derivate, costrinsero il governo ad assecondare le richieste dei sindacati.

pensionamento flessibili e legati alla longevità, regole più semplici e uniformi tra le varie categorie occupazionali<sup>6</sup>.

Passando a trattare delle politiche del lavoro, esse costituiscono una serie di interventi posti in essere dallo Stato per tutelare l'interesse collettivo all'occupazione. Tale scopo viene raggiunto per mezzo di tre differenti tipi di azioni: regolamentazione del mercato del lavoro, promozione dell'occupazione, mantenimento/garanzia del reddito. Le politiche del lavoro vengono convenzionalmente divise in due tipi: le politiche passive e le politiche attive. Con la prima espressione si fa riferimento alle prestazioni monetarie a sostegno del reddito nei confronti dei lavoratori laddove questi hanno perso il lavoro o il loro lavoro è stato sospeso. Le politiche attive invece possono essere considerate come delle politiche contro l'esclusione sociale, nella misura in cui sono volte a evitare che un individuo rimanga intrappolato per lungo tempo in uno stato di disoccupazione<sup>7</sup>. Si tratta di politiche indirizzate a tutti coloro che sono alla ricerca di lavoro, quindi sia a coloro che ne avevano uno ma l'hanno perso o lasciato e sono alla ricerca di uno nuovo, sia a coloro che non hanno mai lavorato - come i giovani, ma anche le casalinghe - e si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro, così da incrementare le loro opportunità di avere successo in tale ricerca. Rientrano quindi in tale tipo di politiche del lavoro la presenza diffusa sul territorio di efficienti servizi pubblici per l'impiego, tirocini, alternanza scuola-lavoro, corsi di riqualificazione professionale così da favorire il reinserimento di chi ha perso il lavoro, corsi di formazione continua e di orientamento, obbligo per il disoccupato di inserimento nei programmi di ricerca (Reyneri, 2011). Al fine di illustrare l'evoluzione delle politiche del lavoro in Italia, è opportuno partire dal considerare che ogni paese europeo presenta un sistema di ammortizzatori sociali, vale a dire di garanzia del reddito per i disoccupati, che si compone di tre pilastri: il pilastro assicurativo (quindi le indennità di disoccupazione, cui si accede in base al versamento di una certa quota di contributi), il pilastro assistenziale "dedicato" (quindi i sussidi di disoccupazione, finanziati dalla fiscalità generale), il pilastro assistenziale "generale" (quindi una rete di protezione di ultima istanza, non specificatamente rivolta ai lavoratori, finanziata anch'essa dalla fiscalità generale) (Ferrera, 2006). L'Italia introdusse l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione nel 1919, in tal senso fu il primo paese a seguire l'esempio dell'Inghilterra. Fino alla fine della seconda guerra mondiale, le politiche del lavoro non furono interessate da alcun altro intervento significativo. Negli anni Quaranta venne istituita la Cassa integrazione guadagni (CIG). Si tratta di un istituto che demarca la particolarità del sistema italiano di garanzia del reddito dei disoccupati - nella misura in cui esso

---

<sup>6</sup> Il troppo rapido passaggio al nuovo sistema ha, però, creato dei problemi, come quello degli esodati, vale a dire coloro rimasti senza reddito da lavoro e senza pensione.

<sup>7</sup> Le politiche del lavoro sono dunque diverse dalle politiche del mercato del lavoro. Queste ultime, infatti, in un certo senso sono delle politiche economiche, o comunque sono strettamente legate a queste, dato che si occupano della regolamentazione e della promozione dell'occupazione tramite la creazione di nuovi posti di lavoro.

non ha eguali in Europa - e che ha sempre occupato una posizione di grande importanza, e di cui spesso si è ampiamente abusato. Negli anni Settanta e Ottanta si vanno a delineare taluni aspetti che resero il modello italiano di protezione del rischio di disoccupazione del tutto peculiare rispetto a quelli identificabili sul piano empirico<sup>8</sup>. Durante tale periodo, infatti, anziché rafforzare l'indennità di disoccupazione, nella sua generosità (quindi entità e durata), si preferì dirigere consistenti investimenti sulla CIG, che perse la sua natura di misura transitoria e circoscritta per divenire uno dei principali schemi assicurativi di disoccupazione. Nel medesimo lasso di tempo, l'Italia non riuscì a sviluppare accanto al pilastro assicurativo, i due assistenziali, vale a dire ad introdurre sussidi di disoccupazione per coloro che non hanno i requisiti per accedere al primo pilastro o che hanno perso il diritto all'indennità senza aver trovato un nuovo lavoro. La CIG rappresenta una misura di integrazione del reddito non a carattere universalistico, nella misura in cui è destinata solo a determinate categorie di lavoratori e a certi tipi di imprese. Tale schema, infatti, è volto alla conservazione del posto di lavoro nelle imprese medio-grandi che si trovano a dover affrontare un periodo transitorio di difficoltà<sup>9</sup> – tant'è che i cassaintegrati giuridicamente e statisticamente risultano occupati. Il tessuto produttivo italiano però si compone per la stragrande maggioranza di piccole e piccolissime imprese, spesso a gestione familiare, che non hanno alcuna possibilità di accedere alla CIG e che sono anche quelle più deboli e sensibili all'andamento generale dell'economia. Tant'è vero che con la crisi del 2008, per contenerne gli effetti devastanti per il mercato del lavoro, e quindi un forte aumento dei lavoratori disoccupati, si è deciso di introdurre la CIG in deroga, vale a dire di estenderla anche alle piccole imprese, che non avevano contribuito a finanziarla<sup>10</sup>, tramite il ricorso a fondi pubblici, regionali o europei. L'Italia possiede un sistema di ammortizzatori sociali che si presenta come il meno generoso d'Europa, inadeguato per affrontare e gestire le trasformazioni economiche e socio-demografiche in atto, con un tasso di copertura – rapporto tra beneficiari e persone in cerca di lavoro - anch'esso molto più basso che negli altri paesi europei (Reyneri, 2011). Ricordiamo a tal proposito che Italia, Grecia e Ungheria sono i soli paesi della UE27 a non prevedere un reddito minimo garantito. Tale grave mancanza del welfare state italiano risulta particolarmente penalizzante per i giovani alla ricerca di primo impiego, laddove il fenomeno della disoccupazione giovanile costituisce ormai un'emergenza sociale vera e propria, ostacolando l'uscita dalla casa dei genitori – tant'è che si parla di “sindrome del ritardo” (Livi

---

<sup>8</sup> I modelli di tutela del rischio disoccupazione oggi identificabili sul piano empirico sono quattro e si articolano lungo un pilastro assicurativo e due assistenziali, uno dedicato e uno generale: scandinavo, anglosassone, continentale, iberico. L'Italia non rientra in nessuno di questi quattro (Ferrera, 2006).

<sup>9</sup> In molti casi, però, la CIG ha funzionato come strumento di sostegno al reddito per lavoratori di imprese destinate a non riprendere più la loro attività. In tal senso si è abusato di tale schema, a fronte della mancanza di adeguati ammortizzatori sociali.

<sup>10</sup> La CIG è finanziata principalmente dallo Stato, ma è prevista anche una compartecipazione delle imprese medio-grandi cui è indirizzata.

Bacci, 2008) - e quindi il raggiungimento di una propria indipendenza, con tutte le ricadute sociali, demografiche, economiche e anche psicologiche che tale fatto può comportare. Non si deve infatti dimenticare un aspetto fondamentale: il successo individuale nel processo di transizione alla vita adulta ha un impatto sul futuro e sul successo della società nel suo complesso.

Nei primi anni Ottanta, per affrontare il calo dell'occupazione conseguente ai processi di ristrutturazione industriale, avviati a seguito degli shock petroliferi del decennio precedente, vennero introdotti i prepensionamenti. Alla fine del medesimo decennio l'indennità di disoccupazione venne ancorata a una quota percentuale del reddito - mentre prima era corrisposta in forma forfetaria - e venne introdotta l'indennità ordinaria di disoccupazione a requisiti ridotti. Nei primi anni Novanta, sotto la pressione della crisi economico-finanziaria, si tentò di riportare la CIG alla sua natura originaria, vale a dire un ammortizzatore sociale previsto in situazioni temporanee di eccedenza del personale, tramite l'introduzione dell'indennità di mobilità. Tale tentativo, però, fallisce, a causa dei provvedimenti successivi, che hanno nuovamente esteso il campo di applicazione della CIG e che ne hanno prolungato la durata, vanificando in tal modo le potenzialità di quell'intervento di razionalizzazione.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, esse sono assenti fino almeno alla fine degli anni Settanta, così come servizi e competenze professionali per la promozione dell'occupazione. Anzi l'azione del legislatore in tale campo si sviluppa praticamente solo a partire dai decreti del 1997, poiché nella restante parte di quel decennio e in quello precedente avevano visto la luce solo iniziative particolari, private e locali. Sul fronte della regolazione del mercato del lavoro, negli anni Ottanta ebbe inizio un processo di parziale liberalizzazione delle condizioni di accesso nel mondo del lavoro. Un tale percorso fu intrapreso in quel decennio da tutti i governi europei per affrontare una serie di sfide poste da un mercato del lavoro in cambiamento: la crescita della disoccupazione conseguente ai processi di ristrutturazione industriale e di ammodernamento tecnologico, la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro, la quale è da ricondurre tra l'altro alla espansione del settore terziario. Quello degli anni Ottanta fu un tentativo di modificare il modello originario di politica del lavoro che, però, fallì, infatti, è solo nel decennio successivo che un percorso di modernizzazione del mercato del lavoro ebbe effettivamente inizio. Tale percorso è stato portato avanti seguendo due differenti direttrici: da una parte quella della flessibilizzazione in entrata - con l'ampliamento dell'area del lavoro atipico - dall'altra quella della fine del monopolio pubblico sul collocamento - per costituire un sistema di servizi per l'impiego basato sulla compartecipazione tra attori pubblici e privati. Per quanto riguarda il processo di flessibilizzazione in entrata, questo ha interessato molti paesi avanzati, in particolare quelli dell'Europa continentale, per accrescere le opportunità occupazionali e ridurre i tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile.

Il mercato del lavoro italiano, quindi, dalla seconda metà degli anni Novanta, è stato interessato da alcune importanti riforme che ne hanno modificato l'assetto: si tratta del Pacchetto Treu del 1997 e della Legge Biagi del 2003. Tali leggi, soprattutto la seconda, hanno permesso la diffusione di nuove tipologie contrattuali, principalmente lavoro a termine (a tempo determinato, "a scadenza") e part time, così come il lavoro interinale<sup>11</sup>, dette atipiche in quanto diverse dal lavoro tipico, standard, vale a dire quello stabile, alle dipendenze, a tempo indeterminato (De luigi e Rizza, 2011). La 30/2003 aveva come obiettivo quello di ridurre, attraverso questi nuovi strumenti, il gap di genere e generazionale, ma ha completamente fallito. Tant'è che il grado di segmentazione del mercato del lavoro si è accentuato, e il mercato del lavoro si presenta oggi come spaccato in due aree, tra loro relativamente poco permeabili: l'una, primaria, caratterizzata dall'occupazione permanente (il lavoro standard, tipico), l'altra dalle varie nuove forme contrattuali atipiche, segregando in quest'ultima soprattutto - ma non solo - giovani e donne, con difficili transizioni alla prima. La Legge Biagi, pertanto, ha introdotto la flessibilizzazione del mercato del lavoro, attraverso la diffusione di varie forme contrattuali atipiche, ma si è rivelata una riforma parziale, incompleta e iniqua. Le nuove tipologie contrattuali, infatti, si sono concentrate principalmente sui giovani alla ricerca del primo lavoro, e per lo più non c'è stata una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, indispensabile per fornire agli individui quegli strumenti necessari per far fronte ai nuovi e maggiori rischi. Nella misura in cui non c'è stato un adattamento dell'assetto del welfare state al nuovo assetto del mercato del lavoro, la flessibilità è degenerata in precarietà, ed è questa seconda a rappresentare il vero elemento negativo non la prima, tant'è che Gallino (2009) definisce la precarietà come il costo umano della flessibilità. Anche in tal caso, quindi, emerge la natura necessariamente dinamica delle misure del welfare state, le quali devono essere continuamente modificate per essere adeguate alle trasformazioni della società, pena il loro fallimento, la loro incapacità di garantire protezione dai rischi sociali, causando paradossalmente un'estensione dell'area della vulnerabilità e dell'esclusione sociale. I lavoratori atipici non hanno un livello di protezione sociale adeguato rispetto ai rischi che si trovano a dover affrontare, anzi possiedono diritti sociali, tutele, garanzie scarsi o nulli, quindi assai inferiori a quelle che sono invece previste per i lavoratori tipici, nonostante le maggiori stabilità e sicurezza del lavoro per questi ultimi. Inoltre le nuove forme contrattuali si sono concentrate su chi entrava nel mercato del lavoro, vale a dire sui giovani, lasciando praticamente intatta la condizione lavorativa degli *insiders*, principalmente maschi adulti. Questo vuol dire che in Italia non è stato seguito il principio della *flexicurity*, individuato dalla Commissione europea (2007) come obiettivo fondamentale da perseguire. Esso permette di garantire alle imprese i vantaggi della flessibilità, annullandone i costi

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento di tale forma contrattuale si rinvia al capitolo terzo.

per i lavoratori, nella misura in cui prevede che l'introduzione della flessibilità sia accompagnata da un efficiente sistema di sicurezza sociale, e da politiche attive del lavoro e della formazione (il cosiddetto triangolo d'oro della *flexicurity*)<sup>12</sup> (Reyneri, 2011). Possiamo allora sostenere che se il principio della *flexicurity* prevede che flessibilità (*flexibility*) e sicurezza (*security*) vadano realizzate parallelamente, conciliandole, nella misura in cui rappresentano due elementi necessariamente complementari, allora la Legge Biagi costituisce una riforma incompleta, che ha fatto un lavoro a metà – consolidando tra l'altro un modello che il Pacchetto Treu del '97 aveva già iniziato a delineare - dal momento che ha realizzato la flessibilità trascurando pienamente la sicurezza, da qui l'emergere della precarietà<sup>13</sup>. Si è riusciti a creare un sistema che nello scenario europeo presenta il peggiore bilanciamento tra flessibilità e sicurezza, che scarica su giovani e giovani-adulti il peso di ciò, inasprendo la «sindrome del ritardo» (Livi Bacci, 2008), con tutti i costi che ciò comporta per il singolo e per la società. Una situazione questa che la crisi non ha fatto altro che acutizzare<sup>14</sup>. Circa gli esiti di tali percorsi di deregolamentazione dei contratti di lavoro di durata prefissata negli altri paesi europei, Kahn (2010, in Ascoli, 2011) sostiene che più che aver prodotto un incremento dei livelli di occupazione, fine con cui ovunque si è intrapreso tale percorso, vi è stata una semplice sostituzione di posti a tempo indeterminato con posti a tempo determinato, quindi parrebbe che tali interventi abbiano fallito – quando non del tutto, almeno in parte - nel loro obiettivo.

Venendo alle politiche sanitarie - nella misura in cui, come si è detto, la presente tesi nel trattare della crisi del welfare state, e nello specifico di quello italiano, non considera il settore della sanità e sviluppa tale tema con riferimento al settore della previdenza e, soprattutto, a quello dell'assistenza - ricordiamo che con la legge 833/1978 è stato introdotto il Servizio Sanitario Nazionale (SSN), vale a dire un sistema di servizi sanitari a base universalistica, in cui quindi l'accesso avviene sulla base della sola cittadinanza. L'introduzione tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta di sistemi sanitari

---

<sup>12</sup> Il modello della *flexicurity* è stato realizzato pienamente in Danimarca. Tale paese è riuscito a innescare un circolo virtuoso tra i tre vertici del triangolo d'oro della *flexicurity*, permettendo di raggiungere una bassa disoccupazione, un'alta occupazione, un elevato turnover della forza lavoro, sebbene con una cospicua spesa pubblica. Il modello della *flexicurity* ha potuto, invero, realizzarsi pienamente in Danimarca grazie ad alcuni aspetti caratteristici di quel paese: intanto l'elevata qualità professionale della domanda di lavoro ha fatto sì che la mobilità avvenisse tra posti di lavoro qualificati e ben retribuiti, cosicché non ci sono state resistenze da parte dei lavoratori; altresì la diffusione generalizzata del modello di famiglia *dual earner*, che ha reso meno traumatiche le frequenti perdite di lavoro; infine, la presenza di uno spirito civico molto diffuso tra popolazione, che ha evitato il verificarsi di comportamenti opportunistici da parte di disoccupati e assistiti, che avrebbero reso improduttive e vane le politiche attive. Si capisce come si tratti di tre aspetti del tutto assenti in Italia, dove semmai sono presenti i loro esatti opposti, ma che sono quanto mai necessari per il funzionamento efficace del modello della *flexicurity*. Appare, quindi, chiaro quanto l'Italia sia ancora molto distante da quel modello.

<sup>13</sup> Nel modello della *flexicurity*, sicurezza vuol dire «combinazione tra adeguato sostegno economico, potenziamento formativo mirato, assistenza competente nella transizione a un nuovo impiego» (Rosina, 2013, p. 30)

<sup>14</sup> In un periodo di recessione economica, se è presente un mercato del lavoro duale, è più conveniente per un'impresa non rinnovare il contratto a un giovane piuttosto che licenziare un lavoratore adulto - anche laddove il primo è più produttivo del secondo, perché più istruito.

a vocazione universale accomuna tutti i paesi del Sud Europa e costituisce una specificità del regime mediterraneo. È interessante notare come con la legge istitutiva del SSN l'Italia devia dall'originario modello occupazionale, avvicinandosi a quello universalistico, approdando così a un modello occupazionale misto (Ferrera, 1993 in Naldini, 2006). Aggiungiamo solo un breve cenno sulle riforme successive che hanno inciso almeno in parte sull'assetto organizzativo e istituzionale del SSN, così come stabilito nel '78. Soffermarsi su tali riforme, vale a dire quella riguardante l'aziendalizzazione e quella sulla regionalizzazione, si rende necessario nella misura in cui queste sono andate ad impattare sull'integrazione sociosanitaria e sulla stessa assistenza sociale. La prima riforma del SSN viene approvata in seguito alla riforma Amato, con il d.lgs. 502/1992 modificato un anno dopo con il d.lgs. 517/1993. Si tratta di una riforma, come quella successiva dei primi anni Duemila di cui si tratterà di seguito, che non ha toccato la base universalistica del SSN, le modifiche, importanti, hanno riguardato gli aspetti organizzativi e finanziari. Nello specifico con la suddetta riforma si è deciso un rafforzamento delle competenze del livello regionale sulla materia sanitaria tanto sul versante organizzativo quanto su quello finanziario, laddove la 833/78 assegnava invece ai comuni un ruolo di primo piano. Parallelamente a ciò, le USL sono state trasformate in aziende sanitarie locali, le ASL, passando dall'essere strutture operative dei comuni al divenire enti regionali, dotati di personalità giuridica e di ampia autonomia gestionale. Alcuni ospedali sono stati trasformati in azienda, cosicché sono state create le aziende ospedaliere (AO). Sono stati introdotti nuovi criteri di finanziamento e di spesa, per cui le risorse non vengono più assegnate su base storica ma in funzione del Fondo sanitario nazionale, stabilito ogni anno dalla legge di stabilità, le cui risorse vengono poi ripartite tra le varie regioni in base a determinati criteri<sup>15</sup>. La riforma 1992-1993 ha altresì individuato i LIVEAS (i livelli essenziali di assistenza), l'accreditamento degli operatori privati e l'introduzione di un sistema tariffario per il pagamento delle prestazioni. Le regioni quindi furono chiamate a implementare le indicazioni fornite dal legislatore<sup>16</sup>, tramite l'approvazione di leggi sul riordino della sanità, cosicché si è trattato del primo passo nel percorso di regionalizzazione. L'altra riforma, che merita attenzione all'interno del presente lavoro, è quella che si dipana a partire dal d.lgs. 56/2000 sul federalismo fiscale, volto a attribuire alle regioni una completa autonomia finanziaria, il cui impatto sul SSN è stato graduale, e ne ha modificato sostanzialmente il sistema di finanziamento. Un altro importante momento è rappresentato dalla L. Cost. 3/2001 che ha riformato il Titolo V. Tale legge ha definito la tutela della salute come una delle materie a legislazione concorrente tra Stato e regioni. Lo Stato deve determinare i principi

---

<sup>15</sup> Vale a dire la numerosità della popolazione residente in ciascuna regione, ponderata con i consumi sanitari specifici per ogni età.

<sup>16</sup> Le regioni hanno implementato la normativa nazionale in tempi diversi, non rispettando le scadenze fissate dal legislatore volte a garantire una certa sincronia nella fase di attuazione.



fondamentali e stabilire i LIVEAS, mentre le regioni hanno potestà legislativa. Per quanto riguarda il finanziamento, le regioni devono far fronte alle spese richieste dal rispetto dei LIVEAS tramite le proprie entrate, la compartecipazione al gettito di tributi erariali e i contributi perequativi (per le regioni con minore capacità fiscale).

Passando a trattare delle politiche di assistenza sociale, e nello specifico della loro evoluzione all'interno del welfare state italiano, è opportuno iniziare dando una definizione di tale settore. Quando si parla di assistenza sociale, si fa riferimento ad un insieme molto eterogeneo e complesso di misure. Tali misure sono di due tipi, vale a dire prestazioni monetarie e servizi, e l'accesso a esse è legato alla soddisfazione di una duplice condizione: da un lato l'individuo deve essere portatore di uno specifico bisogno, dall'altro questi deve trovarsi nell'impossibilità di farvi fronte in modo autonomo per mancanza o insufficienza di risorse. Si tratta, quindi, di una forma di intervento selettiva e residuale. Certamente anche qui ci sono delle differenze tra i vari paesi, in alcuni, come quelli scandinavi, l'impronta è più universalistica che in altri. L'Italia, secondo quanto contenuto nella L. 328/2000, rientra – o meglio dovrebbe rientrare – in una forma di universalismo selettivo, quest'ultimo tuttavia costituisce un mero principio espresso sulla carta e che è rimasto tale, dal momento che esso non ha avuto alcuna traduzione pratica. Nella misura in cui una delle due condizioni per poter accedere alle misure di assistenza sociale consiste nell'incapacità di far fronte da sé alla situazione di bisogno, è prevista la prova dei mezzi, quale strumento volto a accertare tale stato di cose, essa verifica, infatti, se la condizione economica del richiedente - ma talvolta conta quella dell'intero nucleo familiare di appartenenza - sia al di sotto o meno di una certa soglia definita per legge. Possiamo, allora, definire, l'assistenza sociale (detta anche pubblica) come «l'insieme degli interventi rivolti a contrastare e potenzialmente a superare situazioni di indigenza attraverso servizi sociali e prestazioni monetarie tipicamente finanziati tramite la fiscalità generale» (Ferrera, 2006, p. 228-229). In Italia, l'assistenza sociale è il settore che la politica ha tradizionalmente trascurato, pienamente dall'unità sino agli anni Settanta. Da quel decennio, infatti, qualcosa è iniziato a muoversi, tuttavia ad oggi i risultati di un processo di riforma, più apparente che reale, si rivelano essere ampiamente insufficienti, e tanti e radicali sono ancora le sfide e i problemi da affrontare, che risultano, se possibile, ulteriormente aggravati e acuitizzati dalla congiuntura economica negativa che insiste sul paese dal 2008. E paradossalmente proprio in un momento, come quello che stiamo attraversando, in cui appare più urgente intraprendere in modo deciso un percorso di riforma seria e strutturale del welfare state, visto la situazione drammatica in cui versa il paese, con l'ampliarsi dell'area della vulnerabilità e dell'esclusione sociale, e quindi l'inasprirsi di problemi storicamente presenti, meno i *policy makers* ritengono un tale momento opportuno per una tale azione, per via del dissesto dei conti pubblici e di un debito pubblico che

continuamente fa registrare nuovi record storici. Anzi, in Italia avviene esattamente il contrario, quando ci si trova a dover affrontare una fase di difficoltà economica, con l'emergere di nuove situazioni di bisogno e l'aggravarsi di quelle preesistenti, la prima cosa che i governi italiani (specialmente quelli di centro-destra) sanno fare bene è tagliare i fondi per il sociale. Tale proposizione non è l'espressione di un'opinione personale, enuncia semmai una verità incontrovertibile. Quest'ultima emerge, in maniera assolutamente oggettiva, se si considera i dati sull'andamento della spesa sociale nei vari governi e nel periodo di congiuntura economica negativa che stiamo attraversando, come quelli che vengono riportati nelle pagine finali del presente capitolo.

Venendo a esaminare l'evoluzione dell'assistenza sociale in Italia, iniziamo con il dire che il neonato Stato italiano all'indomani dell'unificazione ereditò un patrimonio di istituzioni private assistenziali, di una entità - sia di numero che di ricchezza - tale da non avere eguali in Europa. Si trattava principalmente di istituzioni cattoliche, vale a dire le Opere Pie. Prima dell'intervento dello Stato in tale campo, infatti, la Chiesa cattolica ha sempre svolto un ruolo preponderante, specialmente nel prendersi cura degli indigenti. Nel 1890 viene varata la prima legge sull'assistenza sociale, la legge Crispi, che costituì il primo, e per più di un secolo anche l'unico<sup>17</sup>, intervento volto alla strutturazione di un sistema di assistenza sociale. Con la legge Crispi, l'attività di assistenza e beneficenza, fino a quel momento portata avanti dalle istituzioni ecclesiastiche - le Opere Pie - passò nelle mani dello Stato, infatti, venne conferita loro personalità giuridica pubblica e vennero rinominate Istituti pubblici di beneficenza, poi IPAB, regolandone inoltre la costituzione, il funzionamento e l'estinzione. La legge Crispi altresì operò per una loro parziale laicizzazione. C'è però da precisare che con l'avvento dell'azione pubblica in campo sociale, l'assistenzialismo cattolico così come quello privato non sono scomparsi, anzi svolgono tutt'oggi un ruolo molto importante, riuscendo spesso a colmare almeno in parte le lacune del welfare pubblico, sempre più in crisi e incapace di rinnovarsi<sup>18</sup>. La legge suddetta fu importante nella misura in cui riconobbe, come una responsabilità dello Stato, il doversi prendere cura delle persone in situazioni di bisogno. L'ottica adottata in questa prima fase tuttavia era quella dell'assistenzialismo, per cui vi era un atteggiamento paternalistico, e il fine di tali interventi era quello di preservare l'ordine sociale, evitando il verificarsi di fenomeni di devianza, più che quello di aiutare veramente coloro che versavano in una situazione di bisogno, di qui il controllo sociale sugli assistiti. C'è inoltre da

---

<sup>17</sup> La seconda legge sull'assistenza sociale, dopo quella Crispi del 1890, è la 328/2000. Ciò significa che c'è stato un vuoto legislativo di 110 anni, quindi durante tale arco temporale in Italia è mancato una regolamentazione organica e unitaria del settore.

<sup>18</sup> Di tale argomento, del tutto centrale nell'attuale fase, in Italia più che altrove, se ne parlerà in maniera approfondita nel capitolo finale, nel quale viene sviluppata una riflessione sulle possibili strategie di superamento della crisi del welfare state.

sottolineare il fatto che la legge Crispi non creò nulla di nuovo, infatti, con essa lo Stato si appropriò di quanto già esistente, che venne in tal modo sottratto alla Chiesa. Dopo questo primo intervento nel campo assistenziale, lo Stato rivolse la propria attenzione verso quello previdenziale, con l'introduzione delle leggi sull'assicurazione sociale obbligatoria, fatto questo che avvenne tra la fine dell'Ottocento e le prime due decadi del Novecento. Si dovette, dunque, aspettare l'avvento del fascismo per tornare a vedere un intervento dello Stato nel settore dell'assistenza. Il regime fascista diede assoluta priorità al settore previdenziale, tuttavia anche quello dell'assistenza conobbe delle innovazioni rilevanti. Nello specifico, nella misura in cui l'ideologia fascista poneva al centro la famiglia, fascista e cattolica, essa divenne anche uno dei centri più importanti attorno al quale venne strutturata la politica sociale del regime<sup>19</sup>. Furono, quindi, previste varie misure e vennero creati enti specifici volti a fornire sostegno alla famiglia. Il più importante di tali enti fu certamente l'ONMI (Opera nazionale per la maternità e l'infanzia), introdotta nel 1925, che rappresentò una delle istituzioni più rilevanti del regime e rimase in funzione ben oltre la caduta del fascismo, infatti, fu soppressa solo nel 1975. Un altro significativo intervento del regime nel campo sociale avvenne nel 1937, quando vennero istituiti gli ECA (Enti comunali di assistenza), vale a dire enti cui era affidata l'assistenza generica, e che resistettero anch'essi molti anni dopo la fine del fascismo. La stessa legge che introdusse gli ECA prevedeva altresì un'addizionale da applicarsi obbligatoriamente alla maggior parte dei tributi statali, provinciali e comunali. Il che è interessante nella misura in cui ricorda la tassa sui poveri, introdotta dalle *Poor Laws*, infatti, con tale legge il regime stabilì che dovesse essere la comunità a farsi carico dei propri membri indigenti, tramite il pagamento obbligatorio di una addizionale ai tributi ordinari. Dopo la caduta del regime fascista, la successiva tappa nell'evoluzione dell'assistenza sociale in Italia è rappresentata dal dettato costituzionale. Certamente è un tassello nel cammino dell'assistenza sociale italiana, ma quanto afferma la Costituzione all'art. 38, in quanto si tratta della legge fondamentale dello Stato italiano, del vertice della gerarchia delle fonti di diritto, è anche qualcos'altro: costituisce una delle pietre miliari dell'Italia repubblicana, un principio di civiltà, garanzia di ordine sociale e di rispetto per la dignità dell'uomo. L'art. 38 della Carta Costituzionale, infatti, recita «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». Tale principio costituzionale rimase però per molti anni un semplice segno sulla carta, nella misura in cui non trovò la benché minima attuazione, tanto nei principi ispiratori quanto nella sua effettiva realizzazione. Il settore dell'assistenza sociale, infatti, fu lasciato, come si è detto,

---

<sup>19</sup> Un altro elemento che guidò lo sviluppo della politica sociale durante il ventennio fascista fu la convinzione - alquanto arcaica - secondo cui il numero fa la forza: la crescita numerica della popolazione, secondo Mussolini, avrebbe permesso all'Italia di diventare un paese potente e vincente. Sulla base di ciò venne portata avanti una politica demografica, e furono istituite varie misure con finalità pro-nataliste, ossia volte a incentivare le nascite, a promuovere la costituzione di nuovi nuclei familiari, premiando le famiglie numerose e penalizzando celibi e nubili.

totalmente sullo sfondo dalla politica fino agli anni Settanta, rivestendo, come tra l'altro è ancora oggi, una posizione marginale nell'impianto del welfare state italiano, che aveva (e ha) il proprio perno nel sistema previdenziale. Nel secondo dopoguerra, si verificarono talune condizioni che permisero una espansione del welfare state, e certi interventi interessarono anche il settore dell'assistenza sociale. Nello specifico, la legge Mariotti nel 1968 stabilì che da quel momento in poi sanità e assistenza avrebbero costituito due settori distinti e separati, laddove in precedenza erano disciplinate congiuntamente dalla legge Crispi del 1890. Altresì, un altro importante provvedimento arrivò l'anno successivo, quando venne introdotta la pensione sociale, che nel 1995 venne trasformata nell'assegno sociale<sup>20</sup>. Il periodo del Trentennio glorioso, tuttavia, non vide quelli che erano – e che sono ancora almeno in parte – degli interventi necessari per completare l'edificio del welfare state e dare attuazione a quanto prevede il dettato costituzionale all'art. 38.. In tale periodo, in Italia ma anche nel resto dell'Europa meridionale, difatti non vi fu né una riforma dell'assistenza sociale, ancora regolamentata dalla legge Crispi di fine Ottocento – situazione questa che si è protratta fino agli inizi del 2000 - né venne messo a punto uno schema generale di contrasto alla povertà<sup>21</sup>. L'Italia, quindi, non attuando questi interventi così importanti per l'assistenza sociale negli anni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale - vale a dire in un periodo caratterizzato da una crescita economica senza precedenti e che difficilmente potrà riproporsi almeno nel breve e medio periodo, vista la situazione attuale - ha perso una grande opportunità per modernizzare e migliorare il proprio welfare state. La politica del tempo ha preferito investire, in maniera eccessiva e incontrollata, sul settore della previdenza, non facendo in sostanza nulla per la strutturazione di un sistema efficiente e completo di assistenza sociale. Un primo segnale di sblocco della situazione di stallo, in cui si era impantanato il percorso evolutivo del settore assistenziale, si ha quando vengono istituite le regioni a statuto ordinario, ciò avvenne nel 1970 nonostante fossero state previste dal 1948 nella Costituzione. Il che rese finalmente possibile procedere al decentramento amministrativo indicato dall'art. 117 Cost., cosicché tramite i d.p.r. del 1972 e del 1977 la materia dell'assistenza sociale divenne materia di competenza delle regioni e degli enti locali, mentre quella contributiva rimaneva nelle mani dello Stato. Dal momento che il legislatore nazionale non mise appunto delle linee guida, il sistema di assistenza sociale si sviluppò in un modo del tutto caotico, disarmonico e disomogeneo tra le varie parti del paese. Il risultato di un tale modo

---

<sup>20</sup> La pensione sociale è una forma di reddito minimo garantito, ma ha un carattere categoriale. Essa, infatti, è prevista non per la totalità dei cittadini in stato di bisogno, ma solo per un segmento della popolazione ben definito. Si tratta di coloro che hanno un'età superiore ai 65 anni, che non hanno accesso alla pensione di vecchiaia (o perché non hanno maturato alcun requisito contributivo oppure perché non arrivano a un livello sufficiente per divenire titolari della pensione) e sono privi dei mezzi necessari per far fronte alle quotidiane esigenze di vita, quindi versano in una condizione di bisogno.

<sup>21</sup> La mancanza di uno schema generale di contrasto alla povertà ebbe come conseguenza un uso improprio degli strumenti esistenti (*in primis* le pensioni di invalidità) per affrontare certe condizioni di disagio.

di procedere, infatti, è stato quello di un'elevata frammentazione territoriale, che gli interventi successivi sulla materia (L. 328/00 *in primis*, visto che la sua attuazione non è a oggi ancora completa<sup>22</sup>) non sono riusciti a estirpare del tutto, e che rappresenta uno dei più importanti indicatori dell'arretratezza dei servizi sociali in Italia.

Il sistema socio assistenziale italiano era composto dalle IPAB, e nella misura in cui si trattava di enti tradizionalmente vicini alla Chiesa Cattolica, fu la DC che per molti anni ostacolò la riforma del settore, infatti, porre in essere un tale intervento voleva dire né più né meno intervenire sulle IPAB - e soprattutto sui loro immensi patrimoni. La via per una riforma del settore dell'assistenza sociale, pertanto, poté essere effettivamente intrapresa solo allorquando si riuscì a trovare una soluzione al cosa fare delle IPAB. La questione si risolse grazie alla sentenza emessa dalla Corte Costituzionale nel 1988, con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.1 della legge Crispi, poiché ritenuto in contrasto con l'art. 38 Cost., laddove si afferma che «l'assistenza privata è libera». Sebbene la necessità di una riforma del settore fosse sentita fin dagli anni Settanta, e crebbe con il graduale emergere in maniera sempre più chiara di un sistema socio assistenziale ampiamente iniquo, inefficiente e inefficace, fu solo dagli anni Novanta che furono introdotte delle innovazioni significative. Quest'ultime hanno rappresentato certamente un importante punto di svolta nel miglioramento e nella modernizzazione del settore assistenziale, ma si sono rivelate insufficienti, in specie per il procedere e intensificarsi delle trasformazioni economiche, sociali e demografiche che richiedono interventi strutturali sull'impianto del welfare state, così da portare a mutamenti radicali nelle sue modalità di funzionamento per rispondere ai bisogni della società, che rimangono sempre più insoddisfatti. L'unico passo, che è stato fino a oggi compiuto verso una riforma del welfare state, è rappresentato dalla Commissione Onofri, istituita nel 1997 per volere del governo Prodi. Essa, con i propri lavori, fornì due differenti tipi di contributi, entrambi importanti per intraprendere un percorso di modernizzazione del welfare state, infatti, da una parte sono stati messi in evidenza i limiti e i deficit dell'assistenza sociale nel suo assetto attuale, dall'altra parte sono stati dati dei suggerimenti per superarli e riformare finalmente tale settore. Quanto al primo aspetto, la Commissione ha indicato l'elevata frammentazione territoriale, la mancanza di una rete di sicurezza sociale di ultima istanza, la tendenza a favorire i trasferimenti monetari lasciando indietro i servizi, il carattere categoriale delle misure socio assistenziali, la frammentazione istituzionale e la sovrapposizione tra differenti misure, quali limiti e carenze del settore. La Commissione Onofri, come si è detto, però, non si è limitata a criticare il welfare state esistente, dal momento che il suo lavoro ha compreso anche una parte costruttiva, in cui ha elaborato proposte per superare limiti e

---

<sup>22</sup> I livelli essenziali di prestazione (LEP) previsti dalla L. 328/00 come responsabilità del livello nazionale, fondamentali per uno sviluppo omogeneo sul territorio del sistema di interventi e servizi sociali, non sono ancora stati definiti.

debolezze. È stata, infatti, indicato la necessità di introdurre un reddito minimo garantito<sup>23</sup>, di potenziare l'offerta di servizi, e di mettere appunto un nuovo strumento per valutare la situazione economica dei richiedenti. Più in generale, la direttrice da seguire nel percorso di riforma del welfare state è stata individuata dalla Commissione Onofri non in un semplice ridimensionamento della spesa sociale, quanto piuttosto in un'operazione più complessa di riequilibrio tra le sue varie voci (previdenza, sanità, assistenza seguendo la tripartizione utilizzata dall'Istat). Durante il governo Prodi, dunque, grazie al lavoro della Commissione, la doppia distorsione – funzionale e distributiva – venne riconosciuta come la principale causa del malfunzionamento del welfare state italiano, cosicché tale anomalia venne considerata come ciò su cui qualsiasi azione riformista avrebbe dovuto mirare in modo deciso (Ferrera, Fargion, Jessoula 2012). Di fatto, però, solo alcune delle indicazioni fornite dalla Commissione Onofri furono seguite, il che ha permesso l'introduzione di alcune innovazioni significative nel campo assistenziale, sebbene si sarebbe potuto fare molto di più. Nello specifico, al fine di dare attuazione a quell'universalismo selettivo di cui parla il rapporto della Commissione, nel 1999 sono stati introdotti due nuovi istituti: l'assegno di maternità e l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori. Altresì è stato istituito un nuovo strumento per verificare se il richiedente di una prestazione monetaria o di un servizio possieda i requisiti economici per potervi accedere, vale a dire l'Indicatore della situazione economica (ISE). Si è trattata di un'importante innovazione, nella misura in cui essa ha permesso di realizzare una maggiore equità nelle modalità con cui viene affrontata la selettività delle misure socio assistenziali nelle varie parti del paese. Inoltre, nell'anno precedente, il governo Prodi istituì il Fondo nazionale per le politiche sociali, che è stato ripreso successivamente dalla L. 328/2000. Sempre sulla scia delle indicazioni della Commissione Onofri, nel 1998 venne introdotto in forma di sperimentazione il reddito minimo d'inserimento (RMI), il primo - e anche l'unico fino a oggi - schema non categoriale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'impianto del welfare state italiano. Dapprima fu previsto che la sperimentazione avrebbe interessato, nel biennio 1998-2000, 39 comuni, in seguito fu estesa, dalla legge finanziaria del 2001, per altri due anni coinvolgendo 306 comuni. Dopo la fase di sperimentazione il RMI avrebbe dovuto essere esteso all'intero territorio nazionale, come prevedeva la legge istitutiva del 1998 e ribadiva la L. 328/2000. L'istituzionalizzazione del RMI, come è noto, non c'è stata, poiché con il governo Berlusconi del

---

<sup>23</sup> La mancanza di un reddito minimo garantito rappresenta una grave lacuna del welfare state italiano. Ad oggi, tra i paesi europei, solo la Grecia e l'Ungheria condividono questo deficit con l'Italia. La presenza di un tale schema nei vari paesi della UE dovrebbe costituire una sorta di "perimetro minimo" del modello sociale europeo. In tal senso le differenziazioni tra le politiche sociali dei vari stati membri dovrebbero innestarsi su tale livello comune di condizioni di base. L'Ungheria e la Grecia non hanno mai avuto alcuna sperimentazione del reddito minimo, a differenza dell'Italia, che però non è riuscita darvi seguito normativo. Per ulteriori approfondimenti sul punto, si veda Busilacchi (2008).

2001, venne meno il sostegno politico necessario per compiere quel passo che avrebbe rappresentato un momento di fondamentale importanza all'interno di un progetto di riforma strutturale e organica del welfare state, dunque un'altra occasione perduta.

La riforma del settore assistenziale, fino a quel momento ancora ampiamente disciplinato dalla legge Crispi – risalente alla fine dell'Ottocento – prende effettivamente avvio con la L. 328/2000, vale a dire la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Si tratta di un provvedimento che era stato annunciato dai d.p.r. degli anni Settanta, con i quali la materia assistenziale venne decentrata a regioni e enti locali. In assenza di linee guida, come si è detto, nel lasso di tempo intercorso tra l'emanazione di quei d.p.r. e la 328, il sistema socio-assistenziale italiano si è sviluppato in maniera caotica e frammentata sul territorio, approdando a una configurazione largamente iniqua, inefficiente e inefficace. La 328/00 è una legge quadro, vale a dire che è un provvedimento aperto, contenente indirizzi generali, linee guida, per cui la sua effettiva realizzazione dipende da altri tipi di provvedimenti, detti attuativi, dai quali quindi deriva il successo o il fallimento della riforma. Uno dei principi fondamentali su cui si struttura la legge di riforma è dato dalla convinzione che prestazioni monetarie e servizi sociali non costituiscono misure alternative, ma semmai complementari – idea questa su cui aveva molto insistito anche la Commissione Onofri. Un tale principio concretamente si traduce nel passaggio da politiche passive a politiche attive, quindi nella transizione delle politiche socio assistenziali dalla seconda alla terza generazione<sup>24</sup> (Ascoli, 2011). L'integrazione tra trasferimenti monetari e servizi, tra l'altro, era stata prevista anche nella sperimentazione del RMI. La 328/00 è stata elaborata seguendo le indicazioni fornite dalla Commissione Onofri. Tant'è che uno dei principi strutturanti tale legge, che discende dai lavori della Commissione, è rappresentato dalla necessità di superare la tradizionale impostazione categoriale delle politiche socio-assistenziali, per approdare a politiche universalistiche - è all'interno di una tale ottica che si colloca, ad esempio, il ribadire che il RMI avrebbe dovuto essere istituzionalizzato. Altresì, come suggerito dalla Commissione, la 328/00 sostiene un impegno per potenziare l'offerta di servizi sociali, storicamente penalizzati per favorire i trasferimenti monetati. Viene attribuito al livello centrale il solo compito di mettere a punto indirizzi e obiettivi generali delle politiche sociali e di definire i livelli essenziali delle prestazioni - che avrebbero dovuto essere garantiti uniformemente sull'intero territorio nazionale a tutti i cittadini - riconoscendo quindi un ruolo molto importante ai livelli sub-nazionali. Al fine di perseguire una maggior efficienza ed efficacia del sistema, la 328/00 prevede anche strumenti di programmazione integrata tra i diversi livelli di governo (Piano sociale nazionale, piani regionali, piani di zona), e

---

<sup>24</sup> Per un approfondimento delle tre generazioni di politiche socio assistenziali, e quindi anche della differenza tra politiche passive e politiche attive, si veda il paragrafo successivo.

viene riconosciuta la strategicità della collaborazione con i soggetti del terzo settore – soprattutto per far fronte alla crescita della domanda espressa dalla società, per via delle trasformazioni che la stanno investendo - non solo in fase di erogazione dei servizi, ma anche nel corso della loro progettazione. Da questa sintetica disamina dei suoi contenuti, emerge come la 328 del 2000, almeno nelle intenzioni del legislatore che l’ha elaborata e delle forze politiche che l’hanno sostenuta permettendone l’approvazione, costituisce una pietra miliare per la riforma, quindi per il miglioramento e la modernizzazione del settore dell’assistenza sociale. Nonostante ciò, le cose andarono diversamente, e la 328 non conobbe un’implementazione facile, e benché meno completa, rappresentando un’altra delle tante occasioni perdute per riformare l’assistenza sociale italiana. Furono due i principali motivi che determinarono un tale fallimentare esito. Intanto nel 2001 salì al governo la coalizione di centro destra guidata da Berlusconi, che in materia di politica sociale aveva, e tendenzialmente ha tuttora, idee alquanto diverse da quelle sostenute dal centro sinistra, il quale fu artefice dell’avvio negli anni Novanta del processo di modernizzazione del settore assistenziale e intraprese – istituendo la Commissione Onofri – un percorso di riforma del welfare state. Altresì, sempre nel 2001, venne approvata la riforma del Titolo V della Costituzione, che nella misura in cui non indicava la materia dell’assistenza sociale tra quelle di competenza del livello centrale, di fatto la delegava in via esclusiva ai governi regionali. Il che comportava che le regioni avrebbero potuto scegliere se e in quale misura aderire alla 328/00, in tal caso l’obiettivo di realizzare un sistema socio assistenziale omogeneo e armonico sul territorio sarebbe del tutto saltato. Non si è, tuttavia, arrivati a ciò – in caso contrario tutti gli sforzi compiuti per approvare la 328 sarebbero stati inutili – poiché è stata data dignità costituzionale ai LEP<sup>25</sup>. La Costituzione, infatti, a seguito delle modifiche attuate dalla L. Cost. 3/2001, stabilisce che è competenza dello Stato definire i LEP, e che sempre lo Stato deve garantire il rispetto dei LEP sull’intero territorio nazionale, intervenendo qualora essi non siano rispettati. Allo Stato viene quindi riconosciuta un’importante funzione di tutela dell’uniformità dei diritti essenziali sul territorio.

La 328/00, passati più di dieci anni dalla sua approvazione, non ha trovato ancora una completa implementazione, e in sostanza il sistema socio assistenziale italiano non è molto cambiato dal periodo pre-riforma, soprattutto la frammentazione e la desincronizzazione territoriale (*in primis*

---

<sup>25</sup> La 328 del 2000 all’art. 22 comma 2° enuncia il nucleo dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), in cui compaiono, ad esempio, misure di contrasto alla povertà, interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio. La L. Cost. 3/2001 che ha riformato il Titolo V della Costituzione ha dato dignità costituzionale ai LEP, nella misura in cui il nuovo art. 117 Cost. comma 2°, lett. m) stabilisce che la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» è una materia di esclusiva competenza dello Stato, ma tale determinazione non è stata ancora realizzata. L’implementazione dei LEP spetta allo Stato stesso, ma anche a regioni e enti locali. Nel caso dell’assistenza sociale parlare di LEP, quindi di prestazioni, può risultare eccessivamente riduttivo, tant’è che talvolta si preferisce parlare di LIVEAS (livelli essenziali di assistenza), vale a dire di un termine che ha nella sanità il proprio ambito originario.



quella lungo la direttrice Nord-Sud) laddove non si sono accentuate – anche per via dei cambiamenti sociali e demografici, così come della crisi economica – si sono mantenute agli stessi livelli. Altresì i LEP, che rimangono una competenza del governo centrale, non sono ancora stati definiti<sup>26</sup>.

In conclusione di questa parte dedicata all'evoluzione del settore dell'assistenza sociale italiana, cui abbiamo dedicato una maggior attenzione rispetto alle altre politiche di welfare, possiamo sostenere che ben pochi sono stati gli interventi che hanno avuto un impatto concreto sulla strutturazione di tale sistema, che a oggi si presenta ancora come connotato da consistenti, e non più tollerabili – visto lo stato di disagio in cui versa il paese, in specie a causa di una crisi economica che si è mostrata più distruttiva che altrove – dosi di iniquità, inefficienza e inefficacia. Altresì è evidente come la politica italiana, troppo spesso in balia delle diatribe tra le varie forze politiche e sociali e troppo spesso cooptata per la tutela di interessi particolaristici, si sia fatta scappare molte occasioni che avrebbero reso possibile una vera riforma del sistema socio assistenziale, solo l'ultima delle quali, in ordine temporale, è costituita dalla non completa implementazione della 328/00. A oggi tale settore presenta ancora limiti e debolezze strutturali, le cui conseguenze negative per il benessere della popolazione – soprattutto di certi gruppi sociali e in certe aree del paese (Mezzogiorno in testa) – non possono altro che essere acutizzate dalle trasformazioni sociali e demografiche, e in misura ancora maggiore dalla congiuntura economica negativa che insiste sul paese pienamente dal 2008. Questi ultimi si presentano come elementi che rendono ancora più urgente procedere ad una integrale e organica riforma del welfare state, a partire dal settore dell'assistenza sociale, tradizionalmente lasciato in secondo piano dalla politica, ma che, nella società italiana di oggi complessa, dinamica, multietnica e attraversata da cambiamenti strutturali, assume un'importanza strategica per affrontare i nuovi bisogni e rischi sociali, così come i vecchi che si sono trasformati, spesso in peggio.

Il percorso di riadattamento istituzionale iniziato negli anni Novanta è stato intrapreso sotto la forte pressione delle richieste provenienti dalla UE: la firma italiana al Trattato di Maastricht nel 1992 ha rappresentato un fattore decisivo per intervenire in maniera incisiva e seria sull'assetto del welfare state, nella misura in cui una tale azione costituiva la *condicio sine qua non* per risanare la situazione della finanza pubblica, così da rispettare i parametri fissati dall'Europa, in modo tale da ottenere il biglietto d'ingresso per l'Unione Economica Monetaria, che venne istituita nel 1998. In tal senso possiamo dire che non fu solo il welfare state ad essere «salvato dall'Europa» (Ferrera,

---

<sup>26</sup> Un richiamo ai LEP – l'unico fino ad ora dai tempi della L. Cost. 3/2001 – è contenuto nella l. 42/2009 sul federalismo fiscale, la quale ne impone la definizione. La questione delle risorse, infatti, è cruciale nella definizione dei LEP, nella misura in cui affinché essi possano essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, è necessario che siano disponibili delle risorse che permettano di annullare le differenze attualmente presenti tra le varie regioni tanto nelle prestazioni monetarie quanto nei servizi.

Fargion, Jessoula 2012), poiché lo fu il sistema paese nel suo complesso. Detta così pare che tutti i problemi del welfare state italiano siano stati risolti grazie alle riforme introdotte sotto la spinta della UE, in realtà, come si è detto in precedenza, le cose ad oggi non stanno assolutamente così. È opportuno però fare una distinzione. Certamente se paragoniamo la situazione del welfare state italiano che abbiamo oggi di fronte con quella che invece era riscontrabile nei primi anni Novanta, un qualche miglioramento nell'arco degli ultimi vent'anni è stato realizzato. Il bilancio si fa invece alquanto deludente e fosco, nel momento in cui si considera come termine di paragone l'Europa (quindi le indicazioni da essa fornita nelle varie occasioni istituzionali, come gli obiettivi della strategia di Lisbona del 2000 oppure quelli previsti dalla Strategia Europa 2020), così come le proposte cui è pervenuta la Commissione Onofri del 1997: da questo punto di vista tanta è ancora la strada da fare – che per lo più appare tutta in salita.

## *2.2 Specificità del welfare state italiano*

Il welfare state italiano, come si è visto, presenta delle specificità e alcuni aspetti che condivide con i welfare state degli altri paesi dell'Europa mediterranea. Tant'è che Ferrera (2006) sostiene che non è possibile inserire l'Italia tra i regimi conservatori di welfare secondo la tripartizione elaborata da Esping-Andersen, nella misura in cui essa si differenzia in maniera rilevante da paesi come la Germania, la Francia e l'Austria. Probabilmente Esping-Andersen non ha colto tale aspetto poiché ha considerato solo l'Italia tra i paesi dell'Europa del Sud. Il punto, però, è che Ferrera e Esping-Andersen hanno preso in considerazione indicatori differenti: il secondo si è concentrato principalmente sui rapporti tra famiglia, mercato e Stato, tralasciando aspetti come la bassa statualità, la frammentazione, il particolarismo clientelare. Insomma non si sta sostenendo che la visione dell'uno è corretta mentre quella dell'altra è sbagliata. Potremo piuttosto dire che quelle visioni sono entrambe vere, così come sono entrambe incomplete.

Come si è visto, Ferrera ha individuato un quarto regime di welfare – “quarta Europa sociale” (*Ibidem*, p. 42) - definito semplicemente come mediterraneo, che caratterizza l'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo. Si tratta, infatti, di paesi che si assomigliano nella loro configurazione del welfare state, poiché le corrispondenti società si assomigliano e nel recente passato hanno condiviso esperienze politiche simili, così come in tutti e quattro forte è il peso delle tradizioni e pratiche religiose. Ad esempio, una delle particolarità che presenta l'Italia, e che ha in comune con gli altri paesi del regime mediterraneo, è l'assenza, o comunque lo scarso sviluppo, di una politica

familiare<sup>27</sup> - il che emerge chiaramente se si considera, in specie in prospettiva comparata, la percentuale della spesa sociale destinata alla funzione famiglia. Ciò sarebbe da imputare non tanto al debole e ritardato sviluppo del welfare state, quanto piuttosto ad una serie di elementi che tutti e quattro questi paesi condividono: le peculiari modalità di funzionamento del welfare state; il peso, e quindi l'influenza, della Chiesa cattolica, in Italia più forti che altrove, e di quella ortodossa in Grecia; la parentesi dittatoriale conosciuta nel Novecento (Saraceno e Naldini, 2007). Altresì un altro aspetto considerevole per rendere conto dello scarso o assente sviluppo di una politica familiare in tali paesi è costituito dal fatto che si tratta di società in cui i legami familiari e parentali sono molto forti, in misura assai maggiore di quanto accade altrove in Europa, e impernanti da un altrettanto intenso, e persistente durante l'intero arco di vita dell'individuo, senso di solidarietà. Si tratta, insomma, di società caratterizzate da un forte familismo. Nella strutturazione del welfare state si è ampiamente tenuto conto di tale aspetto, nella misura in cui le varie politiche di assistenza sociale sono state sviluppate partendo da una sorta di presupposto, vale a dire quello secondo cui la famiglia italiana è caratterizzata da solidarietà forti, che tengono insieme le varie generazioni, mantenendosi tali nel corso dell'intero ciclo di vita, e che scavalcano i confini della famiglia nucleare. Il legislatore, quindi, nell'elaborare le leggi, le politiche sociali, così come quelle fiscali, ha fatto riferimento a un preciso modello culturale di famiglia – nel caso italiano rilevante è stata, in tal senso, l'influenza della dottrina sociale cattolica - vale a dire quello “delle solidarietà familiari e parentali” (*Ibidem*, p. 253), considerando la solidarietà familiare come un elemento fondamentale per il funzionamento della società<sup>28</sup>. Il principio guida, talvolta esplicito mentre altre volte implicito, è stato costituito dall'assunto per cui è la famiglia (quindi la donna) che deve farsi carico in via quasi esclusiva della cura dei propri membri – sopra si è parlato di sussidiarietà passiva. In Italia, pertanto, la famiglia, quando ne ha le possibilità, interviene per colmare le tante lacune del welfare state. Come si vedrà meglio in seguito, la famiglia italiana si trova oggi in una situazione paradossale: sovraccaricata di responsabilità, ma sempre meno in grado di farvi fronte. Sempre a conferma di una scarsa, se non del tutto assente, politica familiare, l'Italia nella UE15, ma anche se

---

<sup>27</sup> Ricordiamo a tal proposito che nella UE-15 gli unici paesi che non possiedono un sistema di assegni familiari a carattere universalistico sono solo tre e appartengono all'area mediterranea, ossia Italia, Grecia e Spagna. Il welfare state italiano, infatti, presenta due tipi di assegni familiari entrambi a carattere categoriale (oltre che selettivo): l'uno ha come destinatari i nuclei familiari con almeno tre figli minori, mentre l'altro è previsto solo per certe categorie di lavoratori, dipendenti e pensionati ex lavoratori dipendenti.

<sup>28</sup> Si pensi all'ampia estensione delle obbligazioni familiari in Italia, Spagna e Portogallo, che non ha eguali in Europa, laddove nella maggior parte dei paesi esse non superano i confini della famiglia nucleare - vale a dire che riguardano la relazione tra i coniugi e quella tra genitori e figli - e nei confronti dei figli cessano quando essi diventano maggiorenni. In Italia, «i parenti tenuti agli alimenti» previsti dal Codice civile (art. 433) nell'ordine stabilito dalla legge sono il coniuge, i figli, i genitori e i nonni (verso figli e nipoti l'obbligo alimentare persiste anche se questi hanno raggiunto la maggior età, ma non l'autosufficienza economica), le nuore e i generi, i suoceri, i fratelli e le sorelle. Se, quindi, un individuo fa richiesta di assistenza economica all'assistenza sociale, l'ente preposto alla gestione del servizio, prima di erogare la prestazione, verificherà se ci sono dei parenti tenuti agli alimenti. Se presenti, questi verranno sollecitati a adempiere ai loro doveri, mentre se assenti interverrà lo Stato per far fronte alla condizione di bisogno dell'individuo.

si estende lo sguardo alla UE a 28, si colloca agli ultimi posti quanto a generosità nel sostenere il costo dei figli, altresì molto scarsa e frammentata sul territorio è l'offerta di asili nido, infine le politiche di conciliazione famiglia-lavoro, che solo di recente hanno iniziato a fare la loro comparsa, sono inadeguate e insufficienti. Si tratta di tre aspetti estremamente importanti se si tiene conto delle trasformazioni che stanno attraversando la società italiana e dei problemi, più o meno gravi, che esse comportano. L'invecchiamento della popolazione, in Italia più avanzato che altrove, risultato della combinazione di una "persistentemente bassa fecondità" (Del Boca e Rosina, 2009) e dell'aumento della longevità; la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro; ma anche l'urgenza di lasciarsi alle spalle la congiuntura economica negativa, sono tutti fenomeni con cui a oggi l'Italia si trova a dover fare i conti, e che necessitano di risposte decise. Introdurre misure più generose nel sostenere il costo dei figli, incrementare e migliorare l'offerta di servizi per la prima infanzia, sviluppare adeguate politiche di conciliazione costituiscono azioni potenzialmente in grado di rappresentare una risposta adeguata a quei fenomeni di cui si è detto, portando in tal modo benefici a individui, famiglie e società nel suo complesso. Altresì riuscire a realizzare certe azioni vorrebbe dire compiere un grande passo in avanti anche all'interno di un percorso di riforma del welfare state. Si pensi al processo di invecchiamento della popolazione, che caratterizza tutti i paesi del mondo occidentale, ma che proprio in Italia presenta una delle sue punte più avanzate. Una delle sue cause è data da un tasso di fecondità che è troppo basso e da troppo tempo, al di sotto del tasso di sostituzione - che corrisponde ai 2,1 figli per donna - dalla fine degli anni Settanta e che è necessario per garantire la stabilità della popolazione nel tempo. Di fronte a un tale stato di cose diventa indispensabile promuovere misure che incentivino la fecondità, ma che al contempo non riducano l'occupazione femminile. Aumentare la generosità del sostegno al costo dei figli, anche diversificando gli strumenti di cui i genitori possono usufruire - ad oggi questi sono quasi esclusivamente due: gli assegni familiari e i congedi (di maternità e parentali); incrementare il tasso di copertura degli asili nido, in riferimento al quale l'Italia registra un altro primato negativo in Europa, cercando almeno di avvicinarsi all'obiettivo che l'Agenda di Lisbona del 2000 stabilì che avrebbe dovuto essere raggiunto dagli stati membri nel 2010; sviluppare adeguate politiche di conciliazione: sono tutte azioni che permetterebbero un aumento del tasso di fecondità, e quindi un rallentamento del processo d'invecchiamento della popolazione, altresì sosterebbero la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la loro occupazione, contribuendo in tal modo al superamento della attuale congiuntura economica negativa. Cose estranee nella maniera più assoluta al dibattito politico italiano, ma che in altri paesi europei (Paesi nordici in testa, ma anche altri come la Francia) sono state seguite e hanno condotto ad esiti positivi. Il welfare state italiano quindi scarica enormi responsabilità sulla famiglia per quanto riguarda il soddisfacimento dei bisogni

dell'individuo, e quindi anche la cura dei soggetti più deboli (bambini, anziani non autosufficienti, disabili, giovani alle prese con la ricerca del primo lavoro e la transizione alla vita adulta). La famiglia, pertanto, rappresenta, l'unico e vero e proprio ammortizzatore sociale. Se da un lato a tale istituzione viene attribuito un tale ruolo, dall'altro lo Stato non le fornisce quelle risorse di cui essa ha sempre più bisogno per adempiervi - basti pensare appunto all'assenza di una politica familiare o all'arretratezza cronica dei servizi socio assistenziali. La famiglia, considerata uno dei pilastri basilari della società italiana ed essenziali per il suo funzionamento, è ben poco aiutata dallo Stato nello svolgimento delle sue funzioni. Si parla a tal proposito di sussidiarietà passiva, come si è visto. Paradossalmente la famiglia è destinataria di una maggiore quota di risorse e servizi in quei paesi in cui essa rimane sullo sfondo rispetto alla preminenza data all'individuo, quindi laddove al posto del familismo, elemento strutturale della società italiana, c'è l'individualismo.

Proseguendo nell'analisi della specificità del welfare state italiano, un altro aspetto, tra i più importanti in tal senso, riguarda la spesa sociale. Il punto è costituito non dal fatto che essa sia troppo bassa o troppo alta se confrontata con l'entità che la stessa presenta negli altri paesi europei. La spesa sociale italiana, infatti, come si evince dal Grafico 1, è in linea con la media europea. Nel 2011 la spesa destinata alla protezione sociale corrisponde al 29,7 per cento del PIL. Si tratta di un valore superiore al dato medio europeo, che colloca l'Italia al settimo posto nella UE28. C'è altresì da considerare il fatto che rispetto al 2008 – anno in cui la crisi economica ha fatto la sua comparsa anche in Italia – la spesa sociale è cresciuta di 2 p.p., passando dal 27,7 per cento al 29,7 del 2011.

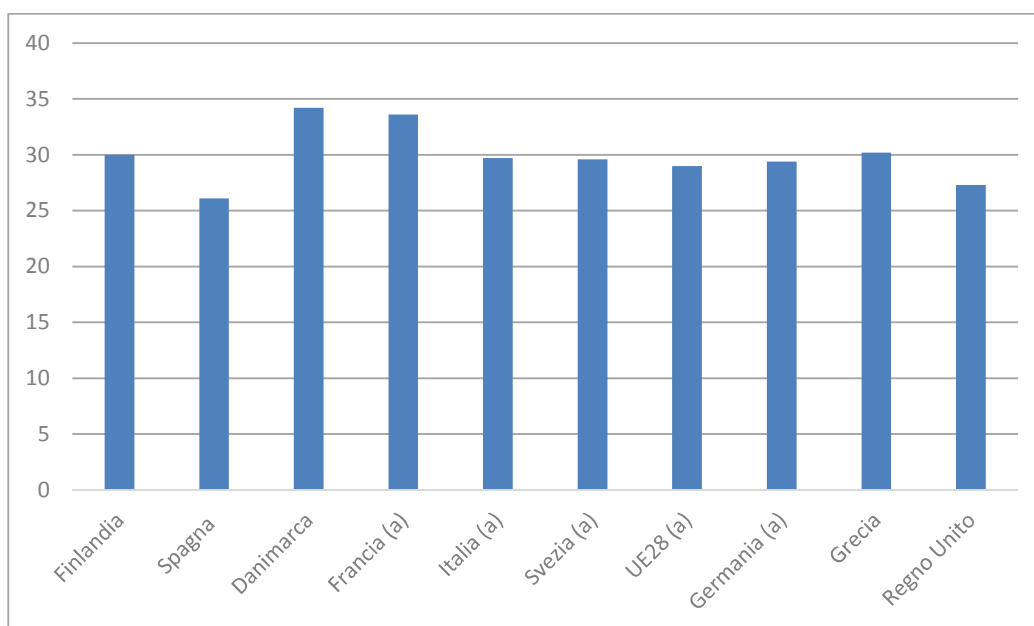


Grafico 1. Spesa sociale in percentuale del PIL. Confronto tra i principali paesi europei. Anno 2011.  
(a) Valori provvisori.

Fonte: ISTAT, Rapporto annuale 2014.

Rispetto al 2010, però, si registra una lievissima contrazione pari a 0,2 p.p., da ricondurre alla razionalizzazione della spesa pubblica posta in essere di fronte al persistere della crisi. Una contrazione che è stata attuata nonostante il peggioramento della questione sociale in atto dal 2011. Ciò che contraddistingue la spesa sociale italiana dal resto d'Europa non è quindi la sua entità, quanto piuttosto la sua composizione interna, che infatti è tra le più squilibrate. Con l'espressione di "distorsione funzionale" (Ferrera, Fargion, Jessoula 2012) si è soliti indicare proprio tale aspetto, vale a dire lo squilibrio molto marcato (che non ha pari neppure tra gli altri paesi mediterranei) tra le varie voci che compongono la spesa sociale. La stragrande maggioranza di questa viene infatti assorbita dal sistema previdenziale, quindi dalla funzione vecchiaia e superstiti, mentre misere risorse sono destinate alle funzioni di famiglia, disoccupazione, abitazione e esclusione sociale. Sebbene in tutti i paesi europei il grosso delle risorse pubbliche è destinato al sistema previdenziale, la composizione interna della spesa sociale italiana è eccessivamente sproporzionata. Per chiarire tale punto si confronti la distribuzione percentuale della spesa sociale per funzione in Italia con la media della UE28 (vedi Grafico 2). I paesi della UE28 destinano in media, nel 2011, alla funzione vecchiaia il 39,9 per cento della spesa sociale, mentre in Italia tale funzione assorbe più della metà di essa, vale a dire il 52,1 per cento.

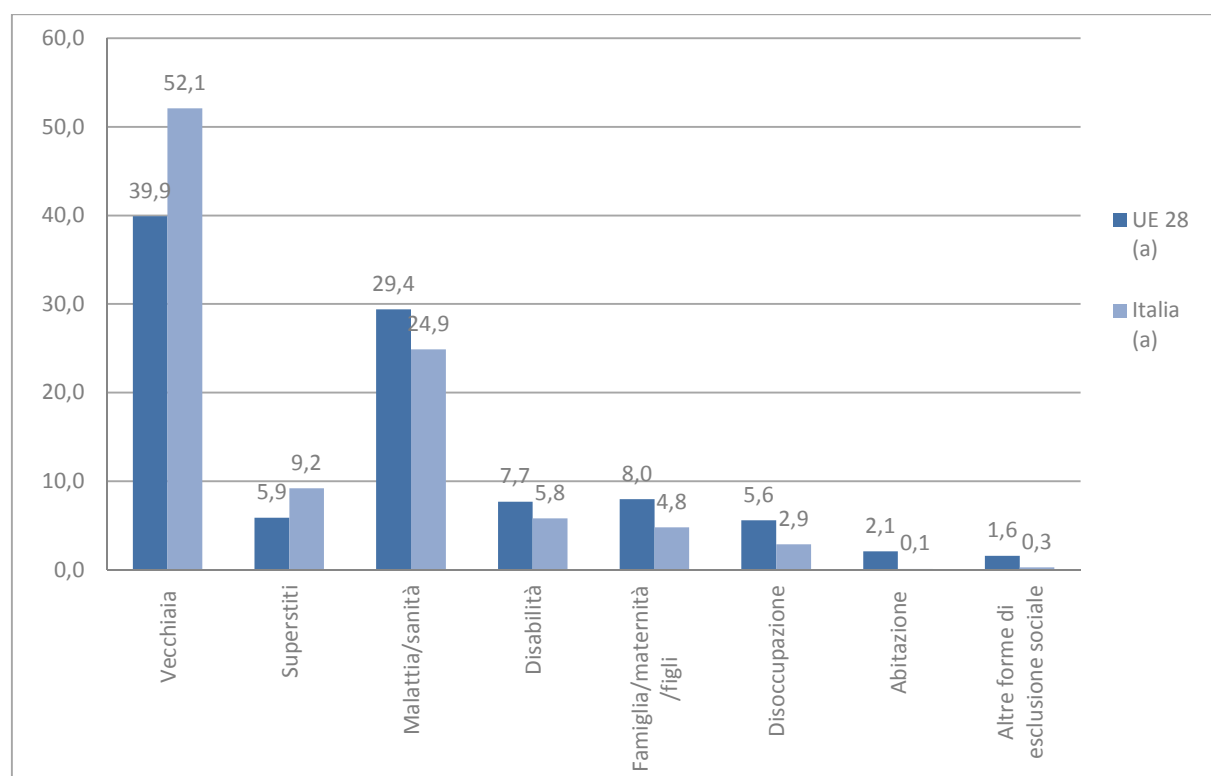


Grafico 2. Distribuzione percentuale della spesa sociale per funzione. Confronto Italia-UE28. Anno 2011.  
(a) Valori provvisori.

Fonte: ISTAT, Rapporto annuale 2014.

La Lettonia (con il 53,2 per cento) è l'unico paese che ci supera – tra l'altro di poco - mentre all'altro capo della graduatoria si trova l'Irlanda che destina alla previdenza solo il 19,7 per cento della spesa sociale. Considerando la funzione superstiti, che è legata fortemente alla previdenza – si tratta infatti delle pensioni erogate ai familiari superstiti - la percentuale italiana è tra le più elevate nella UE28, essa infatti è pari al 9,2 per cento, laddove il dato medio europeo è pari al 5,9 per cento. Gli altri paesi in cui la funzione superstiti assorbe una percentuale della spesa sociale molto elevata sono Malta (9,4 per cento), Croazia (10,2 per cento) e Polonia (10,2 per cento). Dopo la funzione vecchiaia quella che è destinataria di una maggiore quota della spesa sociale, tanto nel contesto italiano quanto in quello europeo, è la funzione malattia/salute. In questo caso però l'Italia presenta una percentuale inferiore alla media UE28 di 4,5 p.p. (24,9 per cento contro 29,4 per cento), collocandosi agli ultimi posti, mentre l'Irlanda - con il 45,0 per cento - è il paese che destina alla tutela della salute la più alta quota della spesa sociale. Con il 5,8 per cento della spesa per protezione sociale destinata alle persone con disabilità, l'Italia si colloca agli ultimi posti anche per quanto riguarda la tutela di tale rischio. I paesi della UE28 dedicano alla funzione disabilità in media il 7,7 per cento della spesa sociale, percentuali inferiori a quella italiana si riscontrano solo a Cipro (3,4 per cento), in Grecia (4,9 per cento), in Irlanda (4,4 per cento) e a Malta (4,1 per cento). La Croazia (con il 17,2 per cento) è il paese della UE28 che devolve la più elevata porzione della spesa sociale a tale funzione. È però spostando l'attenzione sulle funzioni famiglia/maternità/figli, disoccupazione, abitazione e esclusione sociale, che emerge in maniera nitida il divario che separa l'Italia dal resto d'Europa, e che conferisce al welfare state della prima un connotato negativo. Queste funzioni, infatti, sono destinatarie di una quota della spesa sociale insignificante, e il che appare tanto nel confronto interno con le altre voci, quanto nel confronto con gli altri paesi europei. Per quanto riguarda la funzione famiglia, l'Italia con un misero 4,8 per cento si colloca al penultimo posto tra i paesi della UE28, i quali in media destinano a tale funzione l'8,0 per cento della spesa sociale. Il Lussemburgo<sup>29</sup> è il paese che presenta la percentuale maggiore (16,5 per cento), mentre agli antipodi si trovano i Paesi Bassi con una percentuale (4,0 per cento) leggermente inferiore a quella italiana. Nello specifico si veda come non solo l'Italia, ma anche gli altri paesi dell'Europa

---

<sup>29</sup> I paesi francofoni (Francia, Belgio, Lussemburgo) sono gli unici paesi europei ad aver sviluppato un'esplicita e sistematica politica familiare. Il che ha permesso di affrontare talune criticità: il declino della fecondità (non è un caso che la Francia sia il paese più fecondo d'Europa, con 2,01 figli per donna, vale a dire che il suo tasso di fecondità eguaglia quello di sostituzione), l'ingresso delle donne/madri nel mercato del lavoro (tramite adeguate politiche di conciliazione, come lo sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia) - e quindi è stato anche perseguito l'obiettivo della parità tra i sessi. La maggior parte dei paesi europei ha invece sviluppato una politica familiare implicita, vale a dire un insieme di misure non messe a punto appositamente per favorire il benessere della famiglia. Si tratta, infatti, di decisioni prese in altri campi della politica sociale che solo implicitamente perseguono finalità a favore della famiglia. Si ricordi, infine, che l'Italia e tutti gli altri paesi mediterranei si caratterizzano per una tradizione di non-politiche familiari (Saraceno e Naldini, 2007).

mediterranea si collocano in coda alla classifica. Il che conferma quanto detto sopra a proposito del fatto che Italia, Spagna, Grecia, Portogallo sono accomunati dalla scarsa presenza, se non dalla totale assenza, di una politica familiare. Altresì considerando che l'Italia è all'ultimo posto anche tra quel gruppo di paesi, si trova supporto alla tesi secondo cui il welfare italiano si caratterizza per una accentuazione dei tratti tipici del modello mediterraneo. Curioso è il dato della Germania, che devolve alla famiglia una cospicua porzione di risorse: l'11,1 per cento della spesa complessiva per la protezione sociale, occupando il settimo posto nella graduatoria decrescente dei 28 stati membri. È opportuno sottolineare tale dato dal momento che la Germania segue, come l'Italia, il principio di sussidiarietà. In Germania, quindi come in Italia la famiglia è considerata come responsabile in prima battuta del benessere degli individui. Il welfare state tedesco, tuttavia, a differenza di quanto fa quello italiano, segue il principio di sussidiarietà attiva, secondo il quale la famiglia deve essere messa nelle condizioni tali da poter assolvere al meglio a tale ruolo, pertanto essa è destinataria di risorse e servizi.

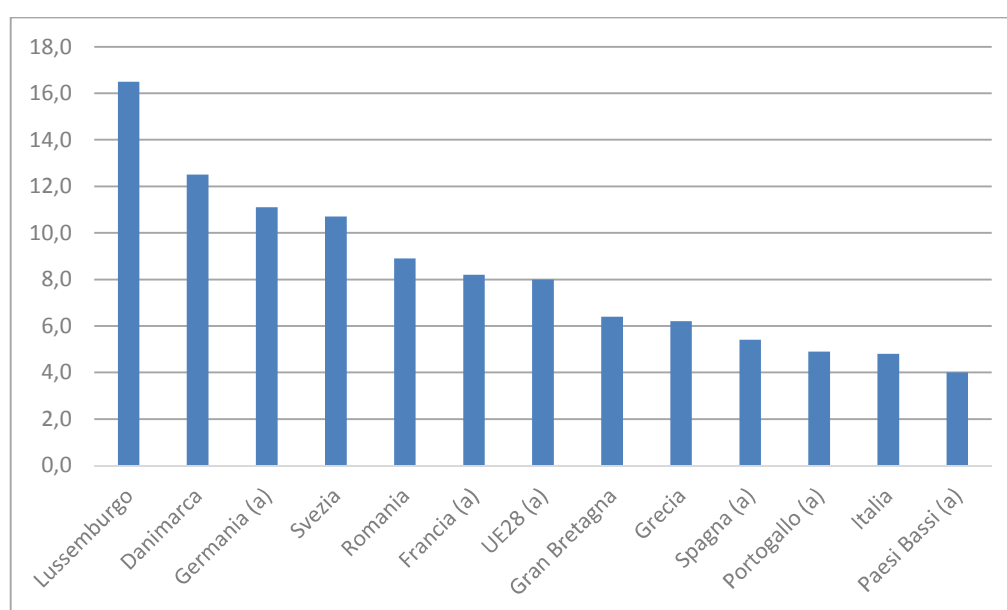


Grafico 3. Percentuale della spesa sociale destinata alla funzione famiglia/maternità/figli in alcuni paesi della UE28.

Anno 2011. (a) Valori provvisori.

Fonte: ISTAT, Rapporto annuale 2014.

L'Italia si colloca agli ultimi posti anche se si considera la porzione di spesa sociale stanziata per la funzione disoccupazione: 2,9 per cento contro il 5,6 per cento della UE28. Risorse irrisorie anche per le politiche della casa: nel 2011 l'Italia ha destinato a tale voce solo lo 0,1 per cento della spesa sociale, mentre il dato medio europeo è pari al 2,1 per cento. Nell'impianto del welfare italiano, anche le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale sono destinatarie di risorse



residuali. A tale genere di interventi, infatti, l'Italia ha riservato nel 2011 solo lo 0,3 per cento della spesa sociale contro un dato medio europeo dell'1,6 per cento. La Croazia presenta la medesima percentuale dell'Italia, cosicché questi due paesi si collocano all'ultimo posto nella UE28 quanto a risorse destinate alla funzione esclusione sociale. Cipro e i Paesi Bassi invece sono al primo posto nella graduatoria dei 28 paesi UE, destinando a tale funzione il 7,1 per cento della spesa.

Si tratta di dati che, in maniera quanto mai chiara e indiscutibile, fanno emergere i limiti, gli squilibri che segnano in negativo il welfare state italiano, e quanto sia largamente desincronizzato rispetto alla società, vale a dire ai problemi e ai bisogni che le trasformazioni economiche, demografiche e sociali hanno determinato o acuito. Di fronte ad un processo di invecchiamento della popolazione particolarmente accelerato e avanzato, con un tasso di fecondità che solo grazie ai flussi migratori ha conosciuto una lieve ripresa – che però si è arrestata nel 2010, poiché da quell'anno è iniziato un nuovo calo - con le famiglie, in specie quelle meridionali e con figli minori, in grave difficoltà, si dovrebbe aumentare le risorse da destinare al sostegno del costo dei figli, impegnandosi per approdare ad una qualche forma di politica familiare. Altresì, in un momento in cui la crisi economica pare rivelare i suoi effetti più negativi, nella misura in cui il tasso di disoccupazione continua a salire, soprattutto quello giovanile, diventa necessario finanziare maggiormente il sistema degli ammortizzatori sociali, e soprattutto elaborare nuovi strumenti per affrontare le nuove situazioni che si delineano nel mercato del lavoro, visto che quelli esistenti da soli non bastano. L'attuale fase vede anche l'ampliarsi dell'area della vulnerabilità e dell'esclusione sociale, e il welfare state italiano è ampiamente privo di adeguati attrezzi per arginare tale fenomeno, dal momento che si tratta di una problematica che non gode di molta considerazione da parte della politica, vista la misera quota della spesa sociale che gli viene destinata.

L'Italia, dunque, pare non essere in grado di operare per una distribuzione più equa delle risorse pubbliche tra le varie funzioni della spesa sociale. Tale asimmetria interna alla spesa sociale significa che certi rischi sociali, *in primis* quello vecchiaia e superstiti, sono iperprotetti, mentre altri, relativi principalmente alle fasi del ciclo di vita precedenti al raggiungimento della pensione (come la presenza di figli, la vulnerabilità e l'esclusione sociale, il disagio abitativo, la mancanza di lavoro, in specie per i giovani – rischi quindi che oggi quanto a gravità e diffusione stanno avanzando notevolmente, a dispetto della loro considerazione a livello politico) di conseguenza, sono lasciati in una posizione del tutto marginale. Lo squilibrio nei rischi protetti porta con sé, inevitabilmente, uno squilibrio anche tra i gruppi sociali protetti. Nello specifico, destinare una quota sproporzionata di risorse al sistema previdenziale, lasciando, per forza di cose, infime risorse alle funzioni di famiglia, disoccupazione, casa e esclusione sociale vuol dire, tra l'altro, garantire una protezione sociale assai superiore alla popolazione anziana rispetto a quella destinata ad altri

gruppi sociali, tra cui rientrano certamente le giovani generazioni. Dall'incentivare le nascite; al promuovere servizi per la prima infanzia per favorire un adeguato sviluppo cognitivo e sociale dei bambini, e quindi garantendo loro maggiori opportunità di riuscire nella vita; dal prevenire e contrastare il dilagare delle difficoltà economiche, e anche della povertà, tra le famiglie con figli minori; all'aiutare i giovani a mettere su famiglia, principalmente tramite il sostegno all'accesso alla abitazione, e quindi ad attraversare la difficile transizione alla vita adulta; dal garantire ai giovani una adeguata copertura dal rischio di disoccupazione - in un mercato del lavoro che riserva loro troppo spesso lavori precari - anche laddove sono alla ricerca del primo impiego, e quindi non possano accedere ai sussidi assicurativi, che sono i soli previsti vista l'assenza di un reddito minimo garantito: sono tutti esempi di azioni che possono essere intraprese solo riequilibrando la spesa sociale, destinando maggiori risorse alle funzioni di famiglia, disoccupazione, casa e esclusione sociale. Il che migliorerebbe certamente la difficile condizione in cui versano i giovani italiani oggi - tra le più drammatiche in Europa, intrappolati nella "sindrome del ritardo" (Livi Bacci, 2008) - senza lavoro e privi di prospettive per il futuro, e altresì comporterebbe effetti positivi per il benessere della società nel suo complesso, nella misura in cui non investire sui giovani vuol dire anche privare la stessa società delle risorse necessarie per continuare a crescere e ad essere competitiva, quindi della capacità di affrontare le sfide che un mondo globalizzato comporta, insomma della possibilità di un domani migliore (o almeno non peggiore del presente).

Emerge, dunque, come specificità del welfare state italiano, oltre alla sproporzionalità tra le varie voci della spesa sociale anche uno squilibrio intergenerazionale. La distorsione funzionale, che si è illustrata sopra, tuttavia non è l'unica a marcare - in negativo - la particolarità dello stato sociale presente in Italia, ad essa infatti se ne accompagna una seconda, detta distributiva (Ferrera, Fargion, Jessoula 2012). Sebbene un certo grado di segmentazione e contrapposizione tra differenti categorie occupazionali, in riferimento al livello di protezione garantito dal welfare state, costituisca un elemento non straordinario - nella misura in cui accomuna tutti i paesi continentali e mediterranei - anche in questo caso in Italia tale aspetto si presenta maggiormente marcato. La frattura fra *insiders* e *outsiders*, infatti, è particolarmente pronunciata e sussiste non solo tra le diverse funzioni di cui si compone la spesa sociale - come si è esposto sopra parlando dello squilibrio intergenerazionale - ma anche all'interno di una stessa funzione, inclusa quella previdenziale. La distorsione non riguarda solo i rischi sociali, per cui taluni sono più coperti di altri (vecchiaia vs esclusione sociale, ad esempio), ma anche le categorie occupazionali in relazione ad uno stesso rischio, quindi alcune sono più tutelate, per dire, dal rischio di vecchiaia o di disoccupazione, rispetto ad altre. Per chiarire quest'ultimo punto, riprendiamo la tripartizione della popolazione in base al livello di protezione garantito, elaborata da Ferrera (*Ibidem*). Un primo gruppo è rappresentato dai "garantiti", vale a dire

i lavoratori dipendenti del settore pubblico e delle grandi imprese, per i quali molto alta è la protezione dal rischio vecchiaia, mentre per i rimanenti rischi essa si colloca a livello degli altri paesi europei. Segue poi il gruppo dei “semigarantiti”, più eterogeneo del precedente, il quale include i dipendenti delle piccole imprese, ma anche i lavoratori autonomi e gli atipici, per tale gruppo l’accesso al sistema previdenziale avviene tramite la pensione al minimo, per gli altri rischi la tutela laddove non è del tutto assente, è assai poco generosa – sia in termini di entità delle prestazioni che nella loro durata. Chiude la sequenza il gruppo dei “non garantiti”, privi di qualsiasi forma di tutela, nella misura in cui non esistono agli occhi dello Stato. Essi, infatti, comprendono tutto l’esercito dei lavoratori del sommerso, il quale in Italia presenta delle dimensioni più ampie di quelle che il fenomeno presenta negli altri paesi dell’Europa Occidentale ed è più concentrato in alcune aree territoriali (Mezzogiorno in testa), costituendo una grave perdita per il paese<sup>30</sup>. La Commissione Onofri aveva proprio indicato nella doppia distorsione del welfare state italiano, l’una riguardante i rischi sociali protetti e l’altra le categorie sociali tutelate, il suo più grave limite, suggerendo altresì che la soluzione a ciò non andava individuata in un semplice e veloce taglio della spesa sociale, quanto piuttosto in una più complessa operazione di riequilibrio interno.

Il welfare state italiano presenta dunque un elevato livello di categorialità e frammentarietà delle politiche, non c’è un disegno unitario all’interno del quale si strutturano le varie misure, il quadro, infatti, appare come alquanto caotico. Altresì, come si è già ricordato sopra, manca un tassello fondamentale, vale a dire la presenza di una rete di sicurezza sociale di ultima istanza. Questa rappresenta la più grave lacuna del welfare state italiano, cosicché esso risulta essere incompleto, in specie se lo si paragona con quanto accade nel resto d’Europa, dove perfino il regime liberale dei paesi anglosassoni ha previsto un tale istituto. Grecia e Ungheria sono gli unici paesi a condividere questo deficit con l’Italia. Manca, quindi, uno schema generale di contrasto alla povertà, a conferma di quanto sia marginale la posizione del rischio di povertà e esclusione sociale nell’impianto del welfare state italiano. Di fronte, infatti, a pure situazioni di indigenza, vale a dire situazioni connotate da una mera mancanza di reddito, non accompagnate da altre caratteristiche, quali l’età, la perdita di lavoro, non esistono misure adeguate, e quindi si ricorre impropriamente agli strumenti esistenti, pensioni di invalidità *in primis*, sfruttando canali particolaristico-clientelari, segno anche

---

<sup>30</sup> Secondo l’Ufficio Studi di Confcommercio, nel 2012 l’economia sommersa è pari al 17,4 per cento del PIL, facendo mancare al Fisco ogni anno un imponibile di 272 miliardi. Se si estende lo sguardo al resto delle economie sviluppate, emerge come l’Italia quanto a diffusione e peso del sommerso si colloca praticamente ai primi posti. Si pensi che perfino il Messico ha un sommerso meno elevato di quello italiano, esso infatti si ferma all’11,9 per cento del PIL. Negli Stati Uniti il dato è del 5,3 per cento, in Canada del 2,2 per cento, mentre in Australia è inferiore all’1 per cento. Se poi si restringe lo sguardo al solo scenario europeo, il primato dell’Italia non è assolutamente in discussione. Forse, tra i paesi europei, solo la Spagna si avvicina, seppur leggermente al caso italiano, con un sommerso che vale il 9,5 per cento del PIL, in Francia invece è il 3,9 per cento, nel Regno Unito il 6,7 per cento, in Austria e Svezia il 4,7 per cento, in Danimarca l’1,9 per cento, in Norvegia e Olanda meno dell’1 per cento. (Fiscalità ed economia sommersa, luglio 2013).

quest'ultimo dell'inefficienza del welfare state italiano, oltre che di una grave carenza di senso delle istituzioni<sup>31</sup>. Le caratteristiche che rendono tanto peculiare il modello italiano di welfare state hanno proceduto, intrecciandosi e rafforzandosi a vicenda, come un potente fattore che ha agito per il mantenimento dello *status quo*, ostacolando i tentativi di riforma, più o meno decisi, più o meno potenzialmente incisivi che si sono succeduti.

Come si è già visto in parte da quanto detto in precedenza, il settore dell'assistenza sociale è quello che presenta le più gravi e strutturali debolezze all'interno dell'impianto del welfare state italiano, debolezze che nell'attuale fase segnata da trasformazioni economiche, sociali e demografiche non possono altro che risultare acutizzate. Proprio per tale motivo un percorso di riforma del welfare state non può che partire da una completa riconfigurazione del settore dell'assistenza sociale. L'Italia, avendo a disposizione un welfare state così iniquo, inefficiente e inefficace, non può che rivelarsi come uno dei paesi meno equipaggiati per far fronte ai problemi e alle sfide presenti e future, che le trasformazioni in atto nella società italiana, più incisive che altrove, comportano.

Il sistema socio assistenziale italiano - così come quelli presenti negli altri paesi mediterranei - versa in uno stato di evidente arretratezza. Il che emerge non solo confrontando le caratteristiche e l'assetto di tale sistema nella società italiana con quelli che esso ha raggiunto nei paesi dell'Europa centro-settentrionale. L'arretratezza caratteristica del sistema socio assistenziale italiano diventa infatti ancora più nitida e drammatica laddove si considera la desincronizzazione che c'è tra problemi e bisogni presenti nella società da un lato, e le risposte istituzionali previste dall'altro. Tale desincronizzazione, come si è visto in precedenza, risulta essersi molto accentuata per via del procedere deciso di fenomeni come la crisi economica che attanaglia il paese dal 2008, l'invecchiamento della popolazione, le trasformazioni del mercato del lavoro, l'instabilità delle famiglie, i flussi migratori, la globalizzazione con i suoi effetti perversi. Tant'è che la tesi centrale, che il presente lavoro si propone di dimostrare, sostiene che le conseguenze, più o meno negative, dei fenomeni sopra menzionati, che si delineano per la popolazione - e soprattutto per alcuni segmenti sociali e per certe aree del paese - non sono ad oggi adeguatamente affrontate, principalmente perché mancano adeguati schemi (manca uno schema generale di contrasto alla povertà, manca una politica familiare, gli ammortizzatori sociali esistenti sono ormai datati, e quindi ampiamente insufficienti: solo per fare alcuni esempi). L'arretratezza del sistema socio assistenziale riguarda tanto le prestazioni monetarie quanto i servizi. Nel primo caso si fa riferimento principalmente al fatto che le misure assistenziali sono misure categoriali, cosicché per le situazioni di bisogno nella loro forma più pura (vale a dire mancanza di reddito senza che questa sia

---

<sup>31</sup> Emblematico in tal senso è la crescita esponenziale che interessò le pensioni di invalidità dal 1950 al 1980, che arrivarono addirittura a superare quelle di vecchiaia. Il che si verificò proprio perché le pensioni di invalidità vennero utilizzate come merce di scambio, scambiate in cambio del consenso ai partiti politici.

accompagnata da altri tratti, come l'età o la perdita di lavoro, oppure problemi di natura socio-psicologica o familiare nel caso dell'assistenza erogata dai comuni) manca un istituto per affrontarle. Nel secondo caso, i servizi sociali, questi sono scarsamente sviluppati e altresì molto frammentati sul territorio – in specie lungo l'asse Nord-Sud - dando origine ad una inaccettabile situazione di dualizzazione dei diritti sociali<sup>32</sup>, e quindi alla presenza di cittadini di categoria A e di cittadini di categoria B. I servizi rivolti alle famiglie (per sostenere il costo dei figli), agli anziani, così come ai disabili scontano un notevole ritardo. Si è visto, infatti, quante poche, rispetto a quanto accade negli altri paesi europei, risultano essere le risorse che il welfare state italiano destina alle famiglie. Si prenda il servizio sociale rappresentato dagli asili nido, vista la loro importanza strategica – sopra descritta - per raggiungere diverse finalità. Se per i servizi destinati ai bambini da 3 a 6 anni, il tasso di copertura che presenta l'Italia è tra i più alti d'Europa, intorno al 90 per cento – poiché le scuole materne sono parte integrante del sistema educativo nazionale, come tra l'altro è previsto anche in Francia, Belgio e Spagna - nel caso della fascia d'età precedente, 0-3 anni, la situazione è praticamente capovolta. Per quanto riguarda la diffusione dei servizi per la prima infanzia, ossia gli asili nido, l'Italia, si colloca, infatti, agli ultimi posti in Europa. L'Italia occupa una posizione desolante anche con riferimento alle cosiddette baby-sitter, nella misura in cui in altri paesi, come in Francia, rappresentano dei servizi strutturati e regolamentati (le assistenti di infanzia) - stessa cosa avviene per le badanti, che in altri contesti nazionali si chiamano assistenti familiari. Eppure quello degli asili nido rappresenta un servizio molto importante, in quanto permette di conciliare lavoro e famiglia, in specie per le madri; di frenare il declino della fecondità, sostenendo il costo dei figli; di garantire al bambino un equilibrato e sano sviluppo cognitivo e comportamentale, con effetti positivi che si manifestano a partire dai successi scolastici fino a arrivare a quelli professionali (Esping-Andersen, 2011). L'Unione Europea si è, da qualche tempo, resa conto della strategicità che gli asili nido rivestono nella società contemporanea per affrontare le numerose sfide che emergono in un contesto globalizzato e in continuo mutamento, invitando gli stati membri a promuovere lo sviluppo di tale servizio. Tant'è che tale argomento trova spazio nella strategia di Lisbona del 2000, laddove l'obiettivo formulato era quello di rendere la UE «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» entro il 2010, e nel Summit di Barcellona del 2002 vengono illustrate le azioni specifiche che gli stati membri avrebbero dovuto intraprendere in relazione a tale servizio. In tale summit, infatti, si stabilì che entro il 2010 il tasso di copertura dei servizi per la primissima infanzia, gli asili nido, avrebbe dovuto raggiungere almeno il 33 per cento, nel caso delle scuole materne venne invece fissata la soglia minima del 90 per cento. Se l'Italia, come si è visto, ha raggiunto pienamente il secondo obiettivo, il

---

<sup>32</sup> Tale aspetto verrà approfondito più avanti in questo paragrafo.

raggiungimento del primo appare ancora molto lontano e sempre più ampio (e quindi anche sempre più difficile da colmare) si fa il gap che ci divide dal resto d'Europa. Nel 2010, infatti, il tasso di copertura era dell'11 per cento, vale a dire 21 p.p. in meno rispetto alla soglia minima, stabilita dalla UE a Barcellona nel 2002, che si sarebbe dovuta raggiungere. In Europa, i tassi di copertura più elevati si registrano in Danimarca, Svezia e Islanda laddove superano il 50 per cento; seguono, con valori compresi tra il 50 per cento e il 25 per cento, Finlandia, Paesi Bassi, Francia, Slovenia, Belgio, Portogallo, Gran Bretagna. Un tasso di copertura con livelli tra il 25 per cento e il 10 per cento contraddistingue, oltre che l'Italia, anche Spagna, Germania, Lituania, Spagna, Irlanda, Ungheria e Austria. Peggio di noi, con valori inferiori al 3 per cento, solo Polonia e Repubblica Ceca<sup>33</sup>. Altresì si tratta di un servizio distribuito in maniera asimmetrica sul territorio nazionale. Nel 2010, il 64,4 per cento dei comuni del Centro-Nord possiede strutture comunali o eroga contributi per sostenere l'accesso al mercato privato di tali servizi, mentre nel Mezzogiorno solo il 35,8 per cento dei comuni prevede tali strumenti. Le tre regioni più virtuose da questo punto di vista sono il Friuli Venezia Giulia, laddove ben il 99,5 per cento dei comuni offre servizi per la prima infanzia, seguono la Valle d'Aosta, con il 94,6 per cento, e l'Emilia-Romagna con l'86,5 per cento. In coda alla classifica si collocano il Molise e la Calabria, regioni in cui rispettivamente solo l'11,8 per cento e il 16,4 per cento dei comuni prevede tale tipo di servizi<sup>34</sup>. Il problema, però, riguarda non solo il numero di posti, in quanto anche l'orario del servizio è un aspetto da non sottovalutare. In Italia, infatti, gli orari dei nidi pubblici sono più ridotti che altrove e soprattutto non coerenti con gli orari di lavoro dei genitori, che vedono - anche tra le donne - un *full time* più lungo che altrove in Europa e lo sviluppo molto scarso del part time (il quale tra l'altro costituisce un ulteriore strumento di conciliazione per le madri lavoratrici). Altresì c'è la questione del costo, anch'esso molto variabile sul territorio nazionale, con un costo medio annuo di 3.000 €. Così come non si deve trascurare la qualità del servizio offerto, sia per incentivarne l'utilizzo sia per favorire un'equilibrata e sana crescita del bambino. A conferma di quanto poco la politica abbia fatto per promuovere lo sviluppo di un servizio così importante, si pensi che la legge 1044/71 - vale a dire la legge istitutiva degli asili nido in Italia - prevedeva che per il quinquennio 1972-76 si sarebbero dovuti costruire 3.800 asili nido, ma nel 2010 si era fermi a 3.623: solo il 18 per cento dei comuni italiani offre un servizio di asilo nido pubblico, il 60 per cento dei quali è concentrato nel Nord, il 27 per cento nel Centro e il 18 per cento nel Sud<sup>35</sup>.

L'arretratezza, che connota il sistema socio assistenziale dei paesi dell'Europa mediterranea, non può essere imputata alla sola tradizione conservatrice-corporativa. Tant'è vero che altri paesi, che

---

<sup>33</sup> Dossier asili nido 2012. Cittadinanza attiva. [www.cittadinanzaattiva.it](http://www.cittadinanzaattiva.it)

<sup>34</sup> Noi Italia 2013 - Istat. [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>35</sup> Dossier asili nido 2012. Cittadinanza attiva. [www.cittadinanzaattiva.it](http://www.cittadinanzaattiva.it)

pure presentano una tale impostazione, hanno sviluppato il settore dell'assistenza sociale molto più di quanto abbiano fatto i paesi mediterranei. Sono altri tre, infatti, i fattori che permettono di spiegare il ritardo di questi paesi nel settore socio assistenziale. Innanzitutto il familismo<sup>36</sup>, tipico delle società dei paesi sud europei, che riversa sulla famiglia il compito di prendersi cura dei propri membri, configurandosi come unico vero e proprio ammortizzatore sociale. Tale particolarità ha certamente agito come inibitore dello sviluppo di un adeguato sistema di servizi sociali e prestazioni a sostegno del reddito. Il secondo fattore di cui tenere conto è rappresentato dalla diffusione dell'economia periferica (come il lavoro in agricoltura) e di quella sommersa – quindi il lavoro nero. Infine, c'è da considerare il fatto che le misure di assistenza sociale sono particolarmente gravose in termini gestionali e amministrativi, dal momento che è prevista la prova dei mezzi per avervi accesso. Date le deboli - ed estremamente diversificate sul territorio, con i livelli peggiori nelle regioni del Sud - capacità istituzionali, le misure assistenziali assumono un carattere di elevata vulnerabilità e possano diventare facile preda di manipolazioni clientelari. La mancanza di investimenti sui servizi inerenti l'assistenza sociale rappresenta una questione complessa, nella misura in cui differenti ne sono le cause. Un ruolo centrale però è certamente rivestito dalla cultura gestionale e amministrativa, che presenta un livello eccessivo di burocratizzazione che finisce con il bloccare il sistema e fare di ogni iniziativa un'impresa colossale. Il grado di sperimentazione e di apprendimento istituzionale, pertanto, risulta essere molto basso. In un tale contesto l'erogazione di trasferimenti monetari appare come la strada più facile e sicura da intraprendere. Si delinea, quindi, un sistema iniquo, inefficace e inefficiente, nella misura in cui è necessaria una reale, valida e omogenea sul territorio, capacità di accertare lo stato di bisogno del richiedente. Proprio un tale stato di cose è stato usato dalla politica come giustificazione del carattere categoriale delle misure assistenziali. Tant'è che uno degli aspetti caratteristici di tali misure nei paesi dell'Europa meridionale è dato dal fatto che esse sono rivolte a specifiche e ben identificabili categorie, come disabili e anziani.

Passando a trattare un'ulteriore specificità del welfare state italiano, è necessario esporre brevemente i tipi di politiche socio assistenziali che si sono succedute nel tempo, dalle loro prime origini fino ai giorni nostri (Ascoli, 2011). Si è già menzionato il fatto che il primo interesse dello Stato per il benessere dei cittadini si concretizzò in misure di assistenza sociale, vale a dire le *Poor Laws*. Queste costituiscono la prima generazione di politiche di assistenza sociale, fortemente stigmatizzanti e volte a garantire l'ordine pubblico piuttosto che il benessere dei poveri, in cui

---

<sup>36</sup> Lo scarso sviluppo degli asili nido è certamente legato a una visione culturale che ritiene che debba essere la madre a prendersi cura del proprio bambino, laddove si sostiene che questo soffra se lasciato al nido poiché la madre lavora. In tal senso sono presenti, in specie nelle regioni meridionali, resistenze culturali all'uso dei nidi – pertanto l'incremento dei posti disponibili potrebbe non avere come conseguenza automatica l'aumento dell'utilizzo del servizio (Del Boca e Rosina, 2009).

quindi l'intervento di aiuto era espressione di un atteggiamento paternalistico che giudicava moralmente i poveri, considerandoli colpevoli o meno della loro condizione. Questo tipo di politiche socio-assistenziali, che quindi suddivideva i poveri in meritevoli e non meritevoli, ha lasciato traccia di sé nei sistemi di assistenza sociale di vari paesi, Italia compresa. L'avvento del processo di modernizzazione - con gli effetti, più o meno, negativi per le condizioni di vita di certi segmenti della popolazione ad esso correlati - ha reso necessario il passaggio a una seconda generazione di politiche di assistenza sociale. Ciò ha significato riconoscere a colui che versa in una situazione di bisogno il diritto ad essere aiutato, il quale costituisce un diritto sociale. Sono state così definite, in specie nel secondo dopoguerra, da parte di quasi tutti i paesi europei, delle soglie di reddito, tali che laddove non raggiunte, la condizione di bisogno dell'individuo veniva considerata socialmente inaccettabile all'interno di un universalismo di tipo selettivo. La caratteristica principale delle politiche socio-assistenziali di seconda generazione è data dal fatto che sono misure passive. Colui che supera la prova dei mezzi, diventa beneficiario di una prestazione monetaria, dunque è un ricettore passivo di quanto lo Stato gli offre. A seguito delle trasformazioni di carattere economico, sociale e demografico che dagli anni Settanta hanno investito le società occidentali, in misura più o meno incisiva, nuovi rischi sociali sono emersi e i vecchi spesso hanno assunto una configurazione peggiore e più grave di quella precedentemente mostrata. Tale stato di cose ha reso necessario il passaggio a misure assistenziali di terza generazione, che a differenza di quelle che le hanno precedute sono misure attive, o meglio combinano misure attive e misure passive, vale a dire che l'erogazione di un sussidio monetario è accompagnata da interventi volti a promuovere la formazione, riqualificazione, partecipazione attiva al mercato del lavoro del beneficiario. L'approdo a politiche assistenziali di terza generazione ha comportato dei cambiamenti nell'organizzazione territoriale delle politiche - con una crescita del ruolo degli enti locali - così come il coinvolgimento del terzo settore, un attore quest'ultimo divenuto sempre più indispensabile, in specie in talune realtà come l'Italia.

Le tre generazioni di politiche di assistenza sociale corrispondono a tre differenti periodi che hanno avuto una durata differente, altresì i tempi con cui ciascun paese è approdato alla generazione successiva sono estremamente variabili, e diverse sono anche le configurazioni specifiche che ogni generazione di politiche ha assunto nei vari paesi. Differenze queste che sono da ricondurre al quadro politico-istituzionale, al tipo di welfare state presente, alla pressione e alla forza di tradizioni culturali e sociali, fattori questi che hanno spinto il legislatore in una direzione piuttosto che in un'altra, accelerando o frenando il percorso di sviluppo delle politiche assistenziali. Per quanto riguarda il come l'Italia ha affrontato tale percorso e gli esiti cui è giunta, c'è da sottolineare due aspetti. Intanto, nel corso dei trent'anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale, l'Italia



non ha potenziato le misure assistenziali di seconda generazione – ad esempio, introducendo una rete di sicurezza sociale di ultima istanza - nonostante le condizioni per una tale azione, crescita economica *in primis*, erano ben presenti, come si è visto sopra. Altresì, l’approdo a politiche di terza generazione è avvenuto con un ritardo considerevole rispetto a quanto fatto dagli altri paesi europei. Il che pone l’Italia di fronte a una crisi del welfare state più grave che altrove, e quindi a un più urgente e impegnativo percorso di ricalibratura di tale sistema istituzionale, anche per via della maggiore incisività delle trasformazioni economiche, sociali e demografiche in atto nella società. Possiamo, infatti, dire che se tali cambiamenti sono più profondi in Italia rispetto a quanto accade in tutti gli altri paesi europei, che pure ne sono interessati e li devono affrontare, è anche vero che l’Italia è il paese europeo meno attrezzato per farvi fronte, viste le strutturali debolezze del suo welfare state. Il potenziamento di misure socio assistenziali di terza generazione, caratterizzate dalla complementarietà tra servizi e prestazioni monetarie, in cui si cerca di combinare e integrare l’ottica del sostegno con quella dell’*empowerment*, appare come una tappa che l’Italia deve ancora raggiungere e che si rivela come un’azione sempre più necessaria per affrontare l’emergere e il diffondersi di nuove situazioni di bisogno. Si tratta certamente di interventi che richiedono impegni di spesa significativi, e che nell’attuale fase di congiuntura economica negativa appaiono, ai *policy makers*, come scelte impraticabili. Per avviare un percorso di riforma strutturale del welfare state, che realizzi forme avanzate di attivazione, tuttavia, è necessario prima di tutto che a livello politico si affermi la convinzione che le politiche sociali non rappresentano un costo da contenere, ma un investimento per promuovere il benessere dell’intera società, dunque un motore di sviluppo. Se una tale convinzione fosse radicata, in una fase di difficoltà come quella in cui l’Italia si trova a dover fare i conti dal 2008 – fase che vede un’estensione dell’area della vulnerabilità e dell’esclusione sociale, quindi l’aumento degli indicatori di disuguaglianza e di povertà, delineando una situazione sociale tra le peggiori, e più le minacciose per la tenuta della coesione sociale, in Europa - le politiche di welfare, e nello specifico quelle assistenziali, sarebbero destinatarie di maggiori risorse e impegni, invece che vittime di tagli e ridimensionamenti. La spesa sociale è stata, invece, gradualmente tagliata, soprattutto dopo il 2004, e le risorse destinate all’assistenza sociale sono state quelle maggiormente colpite da tali manovre<sup>37</sup>. Si veda, a tal proposito, l’andamento che ha

---

<sup>37</sup> A tal proposito può essere interessante riportare una interpretazione della serie di tagli cui è stato sottoposto il welfare state, e nello specifico il welfare sociale (vale a dire le politiche di assistenza sociale in senso stretto). Secondo Gori, «la selezione su cosa tagliare viene fatta non su scelte politiche, ma in base alla capacità dei gruppi e dei soggetti organizzati di reagire» (Altreconomia, n. 132, anno 2011). Effettivamente, analizzando le aree che hanno conosciuto un ridimensionamento delle risorse stanziare, e quindi i beneficiari delle misure afferenti a tali aree, troviamo una conferma a tale lettura. I tagli non sono stati lineari e uniformi, nel senso che non hanno riguardato allo stesso modo politiche pensionistiche, politiche del lavoro e politiche di assistenza sociale (ad esempio, come avverrebbe laddove si decidesse di tagliare in ognuna delle tre aree il 10 per cento delle risorse). Si può pertanto ipotizzare che tale strategia sia da imputare al fatto che i pensionati e i lavoratori (ma non tutti i lavoratori – vedi i precari) siano in grado di esercitare una

registrato il Fondo nazionale per le politiche sociali negli ultimi anni, che può essere considerato come uno degli indicatori più importanti della considerazione che la politica italiana ha del welfare state. Il Fnps - istituito dalla 449/97 e previsto come parte integrante del sistema integrato di interventi e servizi sociali dalla 328/00 - è stato creato dal legislatore con l'intento di mettere a disposizione di regioni e enti locali (comuni *in primis*) un contenitore cui far ricorso per ottenere le risorse necessarie a pianificare e implementare progetti e interventi volti a dare una risposta, e a cercare di soddisfare, bisogni e esigenze espressi dal territorio. Se si considera tuttavia quella che è oggi la distribuzione delle risorse tra i vari attori pubblici, emerge che la maggior parte delle risorse del Fondo è assorbita all'Inps: pare pertanto che ci si sia alquanto allontanati da quello che era lo scopo inizialmente perseguito. Nel corso del periodo 1997-2004, il Fnps ha conosciuto un incremento continuo, mentre a partire dal 2005 si registra una secca inversione di tendenza. A causa di vincoli finanziari e della necessità di far sì che il debito pubblico si mantenesse al di sotto dei termini degli standard dettati dall'Europa, il Fnps è stato sottoposto a una drastica sequenza di tagli, e se nel 2006 c'è stata una timida crescita delle risorse destinate al fondo, negli ultimi cinque anni il ridimensionamento ha assunto dimensioni veramente gigantesche, nella misura in cui il taglio complessivo attuato in tale quinquennio è stato del 92,6 per cento<sup>38</sup>. Il Fnps, infatti, è passato da 929,3 milioni di euro nel 2008 ai 70 del 2012. Negli anni successivi all'istituzione del Fnps – soprattutto dal 2006 - sono stati introdotti fondi *ad hoc*, rivolti a specifiche aree problematiche<sup>39</sup>, che hanno però depotenziato l'importanza del primo, visto la conseguente frammentazione della spesa, e altresì non sono riusciti a colmare i tagli violenti da quest'ultimo conosciuti, anche perché questi fondi anno dopo anno sono stati anch'essi ridotti nella loro entità.

Come si evince dalla Tabella 1, tutti i Fondi statali a carattere sociale, infatti, sono stati oggetto di notevoli riduzioni, perdendo nel complesso nel quinquennio 2008-2012 la ragguardevole cifra di

---

forte pressione sull'azione di governo, soprattutto tramite le organizzazioni sindacali, a differenza dei destinatari delle politiche di assistenza sociale. Questi ultimi, infatti, sono disabili, poveri, esclusi, disagiati, vale a dire gruppi sociali privi di una organizzazione che porti avanti e difenda i loro diritti e interessi, e che protesti quando percepisce che quelli sono minacciati o calpestati. Si tratta di un modo di agire che va contro qualsiasi principio di giustizia sociale, che comporta una distinzione tra cittadini di serie A e cittadini di serie B, e che quindi contribuisce ad accentuare le disuguaglianze sociali

<sup>38</sup> Con la 328, i Comuni sono diventati i protagonisti del welfare sociale, gli attori principali del “sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Se lo Stato, infatti, si occupa dell'erogazione di prestazioni monetarie, il livello di governo più vicino ai cittadini, principalmente, gestisce i servizi sociali, facendo così valere il principio di sussidiarietà. Il ruolo dei Comuni nel welfare sociale è reso possibile da risorse che vengono attinte dai propri bilanci – che finanziano la maggior parte della spesa sociale a livello locale - da fondi regionali, e anche dal Fnps e dai vari fondi presenti a livello nazionale. La drastica riduzione di questi ultimi comporta, allora, delle ricadute negative sulla capacità dei Comuni di rispondere in modo adeguato alla crescente domanda che è espressa dal territorio, con la conseguenza che di fronte alla scarsità di risorse disponibili si è costretti spesso a restringere l'intervento alle situazioni più gravi - operando in via riparatoria - rinunciando così a una più ampia, più profonda e più efficace opera di prevenzione.

<sup>39</sup> Il Fondo infanzia e adolescenza è stato istituito con la l. n. 285/97. Nel 2006 con la l. n. 248 è stata la volta del Fondo per le politiche della famiglia, e sempre nel 2006 la l. n. 296 ha istituito il Fondo per la non autosufficienza. Per fare alcuni esempi.

2.297,3 milioni di euro, vale a dire un meno 90 per cento, e in alcuni casi sono stati del tutto azzerati, come il Fondo affitto, il Fondo servizi infanzia, il Fondo inclusione immigrati. Il Fondo per la non autosufficienza, invece, si azzerava anch'esso nel 2012, ma la legge di stabilità del 2013 ne prevede il rifinanziamento per quell'anno, mentre per i due successivi torna a quota zero. Al netto del Fnps, i Fondi per il sociale sono passati nel complesso da 1.597,4 milioni di euro del 2008 ai 159,4 del 2012, quindi nel giro di un quinquennio sono stati ridotti del 90 per cento - un taglio simile a quello che nel medesimo periodo ha falciato il Fnps.

	2008	2009	2010	2011	2012
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	51,5	32,0
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	17,2	10,5
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	12,8	8,2
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	39,2	40,0
Fondo per le politiche sociali	929,3	583,9	435,3	273,9	70,0
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	32,9	0,0
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	110,9	68,8
Totale	2526,7	1757,3	1472,0	538,3	229,4
Numero indice (2008=100)	100,0	69,6	58,3	21,3	9,1

Tabella 1. Andamento dei Fondi statali a carattere sociale nel quinquennio 2008-2012 (milioni di euro).

Fonte: Associazione "Nuova Economia Nuova Società"- [www.nens.it](http://www.nens.it)

Interessante notare come il 2008, anno base della serie storica considerata, è anche l'anno in cui la crisi economica scoppia pienamente in Italia, altresì dal maggio 2008 al novembre 2011 al governo c'è la coalizione di centro destra guidata da Berlusconi. Sono state le leggi di stabilità (ex finanziaria) del 2011 e del 2012, varate ambedue dal governo Berlusconi appunto, ad aver operato i tagli più drastici e ad aver quasi annullato le politiche sociali. Il governo di centro destra ha, infatti, perseguito un'operazione di smantellamento del welfare state senza precedenti nella storia italiana. Con la legge di stabilità del 2011, il Fnps è passato da 435,3 milioni di euro nel 2010 ai 273,9 del 2011, vale a dire un taglio del 37 per cento. Il Fondo per le non autosufficienze è stato completamente azzerato, mentre il Fondo inclusione immigrati così come il Fondo servizi infanzia sono stati mantenuti privi di risorse. Nel complesso la variazione dei Fondi per il sociale rispetto al 2010 è stata pesantemente negativa, facendo registrare un meno 63,4 per cento. La legge di stabilità del 2012 si è mantenuta in linea con quella precedente, e in taluni casi gli stanziamenti sono stati ulteriormente ridotti, se non azzerati del tutto, rispetto a quanto previsto dalla precedente legge di

stabilità. Il Fondo affitto, ad esempio, è stato portato a zero euro, laddove invece la legge di stabilità del 2011 aveva previsto un finanziamento per tutto il triennio successivo – sebbene con un netto ridimensionamento nel 2013.

	Legge di stabilità 2011			Legge di stabilità 2012		
	2011	2012	2013	2012	2013	2014
Fondo per le politiche della famiglia	51,5	52,5	31,4	32,0	21,2	23,3
Fondo pari opportunità	17,2	17,2	17,2	10,5	11,6	12,8
Fondo politiche giovanili	12,8	13,4	10,6	8,2	7,2	7,9
Fondo infanzia e adolescenza	39,2	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Fondo per le politiche sociali	273,9	70,0	44,6	70,0	44,6	44,6
Fondo non autosufficienza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo affitto	32,9	33,9	14,3	0,0	0,0	0,0
Fondo inclusione immigrati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	110,9	113,0	113,0	68,8	76,3	83,8
Totale	538,3	340,0	271,1	229,4	200,8	212,3
Variazione per cento rispetto all'anno precedente	-63,4per cento	-36,8per cento	-20,3per cento	-57,4per cento	-12,5per cento	5,6per cento

Tabella 2. Stanziamenti per i Fondi sociali previsti dalle leggi di stabilità del 2011 e del 2012.

Fonte: Associazione "Nuova Economia Nuova Società"- [www.nens.it](http://www.nens.it)

La legge di stabilità del 2013, varata dal governo Monti, invece prevede un'inversione di tendenza, che però è solo apparente e ingannevole. Come si vede dalla Tabella 3, le risorse aggiuntive previste dalla legge di stabilità del 2013 sono state stanziare per il solo 2013, e sono circoscritte al Fnps e al Fondo per le non autosufficienze. Il Fondo affitto, quello servizi infanzia, quello inclusione immigrati rimangono a quota zero per l'intero triennio 2013-2015. Per quanto riguarda invece il Fondo per le politiche della famiglia, quello per le pari opportunità, quello per le politiche giovanili, così come quello per l'infanzia e l'adolescenza, questi saranno lievemente ridotti rispetto alle risorse minime che erano state stanziare dalla legge di stabilità 2012. Tant'è che se le risorse destinate ai Fondi per il sociale, complessivamente, passano dai 229,4 milioni di euro del 2012 ai 766,8 del 2013, per l'anno successivo è previsto un taglio netto del 74 per cento, facendo crollare tali risorse a 199,1 milioni nel 2014, per poi scendere ancora nel 2015 arrivando a 198,9 milioni di euro. Prendiamo il Fnps: la legge di stabilità del 2013 prevede per il 2013 un incremento ragguardevole di ben 300 milioni di euro, tuttavia per il biennio successivo le risorse stanziare sono inferiori a quelle stabilite in precedenza. Tale fondo, infatti, sale a 344,2 milioni di euro nel 2013, per poi precipitare a quota 43,9 milioni nel 2014 e a 43,3 nel 2015. Se per il 2013, quindi, i Fondi sociali vedranno confluire una maggiore quantità di risorse, dopo una drastica sequenza di pesanti

tagli, dal 2014 le risorse torneranno a diminuire pesantemente, una tendenza questa che proseguirà anche nel 2015<sup>40</sup>.

	Legge di stabilità 2013		
	2013	2014	2015
Fondo per le politiche della famiglia	19,8	21,2	21,4
Fondo pari opportunità	10,8	11,6	11,7
Fondo politiche giovanili	6,2	6,9	6,7
Fondo infanzia e adolescenza	39,6	39,4	38,8
Fondo per le politiche sociali	344,2	43,9	43,3
Fondo non autosufficienza	275,0	0,0	0,0
Fondo affitto	0,0	0,0	0,0
Fondo inclusione immigrati	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	71,2	76,3	77,0
Totale	766,8	199,1	198,9
Variazione per cento rispetto all'anno precedente	234,3per cento	-74,0per cento	-0,1per cento

Tabella 3. Stanziamenti per i Fondi sociali previsti dalla legge di stabilità del 2013.

Fonte: Associazione "Nuova Economia Nuova Società"- [www.nens.it](http://www.nens.it)

Di fronte a un tale stato in cui versano i fondi statali a carattere sociale, c'è da chiedersi come potrà il governo affrontare la delicata situazione sociale in cui si trova il paese – tragica in certe aree come nel Sud - in cui le vecchie problematiche si sono acutizzate e di nuove ne sono emerse, situazione che sembra minacciare sempre più la tenuta della coesione sociale.

È necessario tuttavia precisare che questi fondi non esauriscono interamente le risorse destinate all'assistenza sociale. Tale settore presenta, infatti, un tipo di finanziamento a cascata, vale a dire che a quanto stanziato dai fondi statali le regioni aggiungono qualcosa, e l'insieme di risorse provenienti dal livello nazionale e da quello regionale è infine incrementato dal livello comunale. Al livello di governo più prossimo ai cittadini i fondi statali pesano per l'80 per cento dei bilanci comunali. I comuni, però, si mostrano sempre più incapaci di finanziare servizi e prestazioni sociali di loro competenza, cosicché non si riducono solo le risorse stanziate a livello nazionale ma anche quelle stanziate dal livello locale, con il risultato di un progressiva smantellamento del sistema

<sup>40</sup> La legge di stabilità 2014, varata dal governo Letta, porta avanti l'inversione di tendenza avviata dal governo Monti. Le risorse stanziate per il 2014 (964,1 milioni di euro) sono superiori sia a quelle che aveva previsto la legge di stabilità del 2013 per quell'anno (199,1 milioni) sia rispetto a quelle del 2013 (766,8 milioni). Se si guarda però agli anni successivi, il quadro dei fondi nazionali a carattere sociale rimane alquanto problematico. La legge di stabilità del 2014 prevede, infatti, risorse aggiuntive per il solo 2014: se per quell'anno l'ammontare dei fondi è di 964,1 milioni di euro, nel 2015 si scende a 224,5 milioni, e nel 2016 le risorse per il sociale si riducono ulteriormente attestandosi a 194,9 milioni. Fonte: Associazione "Nuova Economia Nuova Società"- [www.nens.it](http://www.nens.it)

assistenziale. Tagliare le risorse per il sociale in una fase come quella attuale - in cui crisi economica, mancanza di lavoro, trasformazioni demografiche e sociali fanno emergere nuovi rischi sociali e rafforzano i vecchi, con una conseguente estensione del disagio sociale e della povertà - pare essere un'azione insensata e si potrebbe dire perfino autodistruttiva, che non rientra in una strategia finalizzata all'interesse del paese. Si ridimensionano gli stanziamenti per i fondi sociali laddove invece essi dovrebbero essere, quanto non mai, incrementati per contenere e risolvere l'emergenza sociale che affligge il paese. Una tale strategia politica, quindi, non può che avere ricadute ampiamente negative per il benessere della popolazione - e nello specifico per quello di certi segmenti sociali, e in certe aree del paese - che vanno ad aggravare una situazione già drammatica, con il delinearsi di tensioni sociali, che mettono a repentaglio la coesione sociale.

Si è accennato sopra che una delle specificità del welfare state italiano può essere riscontrata nel fatto che i diritti sociali di cui è titolare il cittadino sembrano non essere omogenei tra le varie aree del territorio nazionale. Abitare in una regione del Mezzogiorno piuttosto che in una del Centro-Nord pare non essere la stessa cosa per quanto riguarda l'accesso alle istituzioni del welfare state, nella misura in cui nel primo caso lo scenario che si delinea è meno favorevole per il cittadino. Una tale situazione di iniquità, assolutamente inaccettabile per un paese democratico e industrializzato come l'Italia, la si può indicare usando la seguente espressione: dualizzazione dei diritti sociali (Ascoli, 2011). Si tratta di un aspetto che discende direttamente dalla storica frattura Nord-Sud, frattura che nello scenario attuale risulta quanto mai chiara, nella misura in cui risulta essere accentuata la divergenza tra le due macro aree del paese. Se, infatti, le trasformazioni che stanno investendo l'Italia mostrano una maggiore incisività rispetto a quanto accade negli altri paesi europei, all'interno del paese è proprio il Sud l'area che ne subisce le conseguenze peggiori, nella misura in cui esse si innestano su un territorio storicamente problematico. Ciò è legato alla presenza di un welfare state più carente e inefficiente, rispetto a quello riscontrabile nel resto d'Italia. L'intrecciarsi di questi due fattori comporta come esito un peggioramento delle condizioni di vita della popolazione residente in tale area. È però fondamentale sottolineare che gli effetti di una tale situazione non rimangono circoscritti al solo Sud. Si delineano, infatti, ricadute svantaggiose per l'intero paese, perché se il Sud rimane ulteriormente indietro (quanto a crescita economica, demografica e a benessere della popolazione), ad essere frenate risultano essere le stesse possibilità di crescita e sviluppo dell'Italia. Il divario Nord-Sud, però, non è l'unico che spacca il nostro paese, comportando conseguenze negative per singoli, famiglie e per la società nel suo complesso. L'Italia, infatti, presenta anche un divario di genere e uno di generazione. E a conferma dell'ampiezza - e gravità - di queste fratture, quanto a disuguaglianze di genere (tra uomini e donne), di generazione (tra giovani e vecchi) e geografiche (tra Nord e Sud) l'Italia presenta dei livelli tali che non hanno

pari in nessun altro paese sviluppato (Del Boca e Rosina, 2009). Divari la cui causa preponderante si mostra in tutta la sua nitidezza, se si guarda alla struttura del welfare state italiano, quale sistema istituzionale iniquo, inefficiente e inefficace, obsoleto e incompleto.

All'interno di uno scenario caratterizzato da una generale tendenza al decentramento delle funzioni e delle politiche del welfare state, l'Italia si colloca tra i paesi che, negli ultimi decenni, hanno imboccato tale strada in maniera particolarmente decisa. Una tale azione, però, ha avuto luogo in presenza di croniche differenziazioni territoriali quanto a crescita economica, livelli di sviluppo e di benessere, capacità istituzionali e senza un sistema di coordinamento e una politica in grado di far convergere almeno in parte tali differenze. Si tratta di aspetti che mostrano il loro lato più negativo proprio nelle regioni del Sud, e che comportano il persistere o l'acutizzarsi di differenziazioni territoriali anche in termini di efficienza e funzionamento del welfare state, in specie laddove il livello di governo centrale non indica delle linee guida che gli enti decentrati devono rigidamente seguire<sup>41</sup>. Scegliere di seguire un percorso di decentramento delle politiche di welfare – così come delle politiche pubbliche in generale - comporta che se non c'è uno Stato forte ed efficiente che si impone controllando, e anche sostenendo, i livelli sub-nazionali nella loro azione di regolamentazione della materia, il risultato è che le differenti dotazioni di cui i vari territori dispongono, in termini di livelli di crescita economica, capitale umano, capacità istituzionali, di tradizioni sociali e culturali, si riverberano in divergenze più o meno accentuate nella qualità dei servizi di welfare offerti – e più in generale di quelli pubblici. Non contano, quindi, solo le capacità istituzionali degli enti locali affinché l'esigibilità dei diritti sociali sia uniforme sull'intero territorio nazionale, poiché, ancor prima, è necessario che ci sia uno Stato dotato di elevati livelli di tali capacità. In tal senso, forse, la chiave di volta per avviare un progetto di modernizzazione del welfare state italiano consiste proprio nel potenziare le capacità istituzionali a tutti i livelli di governo, da quelli centrali e quelli periferici, così come la capacità di dialogo tra essi (Ferrera, 2006).

In Italia, la debolezza delle istituzioni di governo nazionali e locali comporta che tra il livello di sviluppo economico che presenta una certa regione e il livello di efficienza e qualità delle sue politiche di welfare – così come del funzionamento della pubblica amministrazione nel suo complesso – ci sia una correlazione forte e positiva, che non si riscontra altrove in Europa (Ascoli, 2011). In maniera paradossale, ma che appare normale se si ragiona in un'ottica italiana, nelle aree più povere e difficili del paese, i servizi e le politiche di welfare - che quindi in tali contesti sono

---

<sup>41</sup> Si pensi alla mancata definizione dei LEP, così come allo sviluppo disorganico e frammentato sul territorio che conobbe il sistema socio assistenziale dopo che i d.p.r. degli anni Settanta decentralarono ai livelli sub-nazionali la materia dell'assistenza sociale, senza indicare linee guida e principi generali che avrebbero garantito una omogeneità di base sul territorio nazionale. Le conseguenze di un tale modo di procedere sono tuttora presenti, a conferma di quanto poco la politica si sia impegnata nel settore dell'assistenza sociale.

particolarmente necessari - sono meno diffusi, efficienti e di qualità. Il che non può che andare a innescare un circolo vizioso, potenzialmente distruttivo, in cui la mancanza di adeguate risposte aggrava i problemi e i bisogni che da quelle risposte dovrebbero, invece, trarre sollievo. In altri termini: regioni - quelle centro-settentrionali - più ricche, servizi e politiche di welfare migliori; regioni - quelle meridionali - più povere, servizi e politiche di welfare peggiori. Risultato: accentuazione del divario territoriale. Il vero problema, tuttavia, è costituito non tanto dal fatto che il Sud sia imbrigliato in una spirale regressiva, quanto piuttosto che il Sud rimane indietro perché il Nord procede più velocemente nel percorso di miglioramento e adattamento dei servizi di welfare rispetto a una società attraversata da trasformazioni economiche, sociali e demografiche. Tant'è che è possibile sostenere che in Italia esistono almeno due modelli di welfare state, che si sovrappongono alle due macro aree di cui si compone – o forse è meglio dire in cui si divide - il paese: il Nord e il Sud. Se, come si è visto, l'Italia presenta un modello, o regime, mediterraneo di welfare state, esso non connota con la stessa incisività l'intero territorio nazionale. Il modello di welfare state riscontrabile nel Nord presenta ben pochi degli aspetti tipici del regime mediterraneo, e pare essere molto più vicino a quelli caratteristici dei paesi dell'Europa continentale, se non di quelli settentrionali. Nel Nord, infatti, i servizi di welfare sono diffusi sul territorio e di buona qualità<sup>42</sup>, anche in relazione a quanto accade nel resto d'Europa, mentre i trasferimenti monetari hanno principalmente carattere previdenziale. Il modello di welfare state del Nord Italia si mostra quindi relativamente al passo con i tempi, e in grado di garantire una importante gamma di diritti di cittadinanza sociale. Al Sud, invece, la situazione appare relativamente capovolta. In tale area del paese, infatti, i tratti che contraddistinguono – in specie particolarismo e residualità – il regime mediterraneo risultano essere accentuati, cosicché il modello di welfare state presente vede servizi sociali scarsamente diffusi sul territorio, inefficienti e inefficaci, in cui i trasferimenti monetari sono rappresentati principalmente da pensioni di invalidità e assistenziali.

A conclusione di tale paragrafo, possiamo sostenere che le specificità del welfare state italiano, che sono state sopra illustrate, fanno sì che l'Italia sia tra i paesi europei quello meno attrezzato ad affrontare le trasformazioni economiche, demografiche e sociali in atto nella società, e quindi a contenere e gestire le loro potenziali conseguenze negative per il benessere della popolazione. Il che risulta essere ancora più grave se si considera il fatto che quelle trasformazioni nel caso italiano presentano una incisività maggiore a quella riscontrabile nel resto d'Europa. Un tale stato di cose rende, quindi, particolarmente urgente e non ulteriormente procrastinabile - dal momento che in

---

<sup>42</sup> Si veda la forte differenziazione territoriale dei servizi per la prima infanzia – principalmente lungo l'asse Nord-Sud - di cui si è trattato nel presente paragrafo, che si lega a differenze nei livelli di sviluppo economico, benessere, così come a differenze relativamente a tasso di fecondità e a tasso di occupazione femminile. Tutti indicatori che assumono i loro valori peggiori nel Sud, di contro presentano nel Nord quelli migliori.



gioco c'è la tenuta della coesione sociale all'interno del paese - che la politica rivolga finalmente la propria attenzione, in maniera seria e decisa, all'assetto del welfare state. Il che permetterebbe di iniziare a trovare e costruire quel sostegno necessario per avviare un progetto, non certamente facile e veloce, di modernizzazione di un sistema istituzionale, che così come si presenta oggi è sempre meno in grado di svolgere la propria funzione. Una funzione che sin dall'inizio si è identificata nel garantire alla popolazione protezione dai rischi sociali, e quindi nell'operare per il benessere dell'intera collettività, costituendo in tal modo una leva per lo sviluppo e la crescita della società<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Tant'è vero che, se guardiamo alla società italiana, periodi di sviluppo economico da un lato e periodi di crescita e potenziamento del welfare state dall'altro hanno coinciso.

## Capitolo terzo

### *Una società che cambia*

#### *3.1 Trasformazioni economiche, sociali e demografiche*

La situazione di crisi in cui versa il welfare state oggi è da imputare alle trasformazioni di natura economica, sociale e demografica che hanno attraversato la società negli ultimi decenni, modificandone profondamente la struttura. Tali cambiamenti hanno fatto emergere nuovi rischi sociali, così come hanno inciso – per lo più in senso peggiorativo - sulla configurazione dei rischi sociali preesistenti. Di fronte a una società trasformata nel suo assetto e nelle sue dinamiche, il welfare state così come era stato costruito, principalmente durante il Trentennio glorioso, si rivela essere un sistema istituzionale inadeguato ad affrontare i nuovi bisogni e i rischi portati da certe trasformazioni, poiché calibrato sulla base di una società che ormai oggi è largamente scomparsa. Di conseguenza, nella misura in cui il welfare state vuole continuare a essere tale, vale a dire a contribuire alla produzione del benessere sociale, garantendo alla popolazione la protezione dai rischi sociali, non può far altro che modificarsi al modificarsi della società, affinché sia il più possibile aderente e rispondente alle necessità manifestate da quest'ultima<sup>1</sup>. Il punto, allora, va meglio specificato. Il problema non è dato dalle trasformazioni economiche, sociali e demografiche in sé – seppur di consistente entità - ma dal fatto che, specialmente nel caso italiano, ci troviamo di fronte a una società che cambia e a un welfare che resta indietro, che non riesce a tenere il passo, dal momento che quest'ultimo non è sottoposto a quel processo di riforma che invece le trasformazioni strutturali che investono la società rendono sempre più urgente. A tal proposito non va peraltro dimenticato un secondo aspetto (forse ancora più grave del precedente). Il problema può essere riscontrato non solo nell'assenza totale di riforme – come si è detto sopra - ma anche nella

---

<sup>1</sup> Precisiamo a tal proposito che il welfare state non solo si adegua ai mutamenti sociali, quindi seguendoli. Si tratta infatti di un sistema istituzionale che accompagna, almeno parzialmente, le trasformazioni che incidono sulla società, così come in certi casi può contribuire al loro emergere e procedere.

presenza di riforme inadeguate. Non è, infatti, sufficiente fare delle riforme. Queste ultime devono essere prima di tutto efficaci, vale a dire in grado di raggiungere il fine per cui sono state messe a punto - superare una certa situazione problematica, o quanto meno ridurla e controllarla. Elaborare le riforme sulla base di una attenta analisi del fenomeno in questione, tenendo conto di tutte le loro possibili implicazioni – anche su ambiti diversi da quelli cui sono rivolte - costituisce una pratica che incrementa notevolmente le probabilità di successo. Se le riforme non sono opportunamente calibrate, esse possono addirittura avere l'effetto opposto a quello sperato: aggravare e complicare ulteriormente la situazione, allontanandone in tal modo sempre di più la soluzione. Le riforme si rivelano inadeguate anche perché talvolta piuttosto che cercare di gestire, affrontare, controllare processi di cambiamento – più o meno radicali - si preferisce contrastarli. Ciò avviene laddove certe dinamiche in atto nella società vengono considerate come dannose per lo *status quo*, fonte di problemi, invece che di benefici, quindi da bloccare immediatamente. Un tale modo di procedere, però, comporta l'elevato rischio di ottenere anche in questo caso un peggioramento della situazione-*target* piuttosto che una sua normalizzazione<sup>2</sup>. Lo stesso welfare state può, comunque, essere considerato in tale ottica, quindi come uno strumento istituito per contrastare certi processi ritenuti nocivi o causa di problemi per la società e la coesione sociale. Si tratta di una riflessione che sviluppa, tra l'altro, Polanyi (1974) laddove descrive il cosiddetto “doppio movimento”<sup>3</sup>: di fronte allo sviluppo del mercato autoregolato, la società reagisce alle tendenze distruttive di quel meccanismo, e il welfare state rappresenta una parte fondamentale di tale reazione. Si potrebbe dire che il primo movimento è quello che vede l'affermarsi di una economia separata, slegata dalla società, il secondo invece è quello in cui l'economia torna ad essere sottoposta al controllo della società, viene quindi reincorporata nel sistema sociale.

C'è, tuttavia, da sottolineare anche il fatto che i cambiamenti istituzionali e organizzativi nel ruolo dei vari attori che contribuiscono alla produzione del benessere sociale, delle relazioni che intercorrono tra essi, dei processi decisionali che regolamentano il loro funzionamento e i loro rapporti reciproci, sono alquanto lenti a fronte di una società molto complessa, in continua e sempre

---

<sup>2</sup> Emblematico in tal senso è, in Italia, il trattamento che ha ricevuto (e che in gran parte continua tuttora a ricevere) il fenomeno dell'immigrazione. Quest'ultimo, dal momento che lo si è percepito quasi esclusivamente come una minaccia per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, è apparso come un qualcosa di dannoso da arrestare necessariamente (si pensi alla legge Bossi-Fini), piuttosto che come una potenziale risorsa per la società da valorizzare. La prima di queste due alternative prospettive da cui guardare all'immigrazione ha portato a esiti negativi non solo per gli immigranti stessi (difficoltà di integrazione, incremento della clandestinità, precarietà delle condizioni di vita nel paese ospitante), ma anche per la società italiana (sentimenti xenofobi, rischio di tensioni sociali tra autoctoni e immigrati, perdita dei benefici dell'immigrazione).

<sup>3</sup> Il doppio movimento «può essere rappresentato come l'azione di due principi organizzativi nella società [...]. L'uno era il principio del liberalismo economico che mirava all'istituzione di un sistema autoregolato, [...] impiegando largamente il *laissez faire* e il libero scambio come suoi metodi, l'altro era il principio della protezione sociale che mirava alla conservazione dell'uomo e della natura oltre che dell'organizzazione produttiva, [...] impiegando una legislazione protettiva, delle associazioni restrittive ed altri strumenti di intervento come suoi metodi» (Polanyi, 1974 p. 170).

più rapida trasformazione. È quindi nell'ampiezza, qualità, profondità di tale discrasia<sup>4</sup> – società che cambia, welfare state che segna il passo – che trova la sua origine la questione sociale nella sua versione contemporanea, vale a dire nell'espandersi dell'area della vulnerabilità e dell'esclusione sociale. Si tratta di una discrasia – si badi bene - che per certi versi è inevitabile, nella misura in cui un perfetto e costante allineamento tra società e welfare state è forse un qualcosa di utopistico. Detto ciò appare chiaro che il punto fondamentale è dato appunto dall'entità di tale discrasia, non dalla sua pura e semplice presenza. Se le cose stanno così, allora il caso italiano risulta essere alquanto grave e preoccupante poiché tale desincronizzazione è particolarmente ampia e profonda: lo iato tra assetto società (domanda) e assetto welfare state (risposta) è notevole, pertanto non più sostenibile. Ciò che, quindi, può essere considerato un fenomeno preoccupante e potenzialmente deleterio non è rappresentato tanto da quell'insieme di cambiamenti costituito da globalizzazione, crisi economica, invecchiamento della popolazione, trasformazioni del mercato del lavoro, mutamenti nella famiglia, immigrazione. Questi costituiscono, infatti, degli sviluppi che rientrano in un, potremo dire, “normale” ordine delle cose, nella misura in cui le società moderne presentano quali aspetti caratteristici la complessità e la dinamicità. La modernità sta, infatti, attraversando la sua fase liquida, leggera, soft dove «l'unica costante è il cambiamento e l'unica certezza è l'incertezza» (Bauman, 2011). Quest'ultimo è uno dei fattori principali che suggeriscono come si debba capovolgere la prospettiva da cui quei cambiamenti vengono osservati e gestiti. L'atteggiamento vincente consisterebbe, infatti, nel considerare quelli non come o unicamente dei problemi, ma anche come delle sfide, che, se affrontate nel giusto modo, rappresenterebbero delle potenziali opportunità da cui (ri)partire per superare i limiti presenti e costruire un domani migliore. È certamente da non dimenticare il fatto che non necessariamente le cose non potrebbero che essere quelle che sono. Certe dinamiche e fenomeni che oggi ci troviamo ad affrontare con difficoltà, e che sono all'origine di condizioni di disagio più o meno grave, non sono aspetti ineluttabili, che si sono prodotti da sé, determinatisi aprioristicamente, senza che la politica, la cultura, l'organizzazione della società vi possano aver giocato un benché minimo ruolo, e che quindi non possiamo far altro che rassegnarci ad accettare come un qualcosa che si è formato al di là e al di fuori della nostra volontà. Ragionare in questo modo non spiega lo *status quo*, è semmai un comodo modo per scollarsi di dosso pesanti responsabilità. Molti dei cambiamenti in atto, infatti, costituiscono effetti diretti o indiretti di precise e intenzionali scelte politiche. L'esempio più chiaro lo si può riscontrare nel fenomeno dell'invecchiamento demografico. Una parte consistente nel produrre il calo delle nascite, una delle due componenti di quel processo, lo ha avuto (e lo ha ancora adesso) l'assenza di

---

<sup>4</sup> Quando, all'interno del presente lavoro, si parla di discrasia tra società e welfare state, lo si fa in un modo un po' metaforico, per semplificare il tema che si sta sviluppando. Non esiste infatti una distinzione netta tra società e welfare, nella misura in cui il secondo è parte della prima.

una politica familiare, di adeguate politiche di conciliazione – come si è visto nel capitolo precedente. L'elemento, diciamo così, anomalo è quindi dato dal mancato adattamento del welfare state alla società, visto che si tratta di un sistema istituzionale socialmente e storicamente determinato, quindi per sua natura mutevole, che deve accompagnare la società nelle sue trasformazioni - a maggior ragione quando queste sono di vasta portata come quelle tuttora in atto. In Italia, la questione appena descritta presenta toni ancora più foschi. Il che è da ricondurre a due differenti ordini di motivi: da un lato le trasformazioni, con cui tutti i paesi occidentali devono fare i conti, nella società italiana si mostrano più incisive e quindi sono portatrici di effetti potenzialmente più negativi<sup>5</sup>; dall'altro il welfare state parte già svantaggiato in tale partita, a causa dei limiti e delle debolezze strutturali che lo caratterizzano *ab origine*, e che si è cercato di esporre nel capitolo precedente. Se a questi due aspetti se ne aggiunge un terzo, il quadro si fa – se possibile - ancora più cupo. Questo terzo aspetto – che è molto più grave dei precedenti, poiché blocca la possibilità di una qualche loro risoluzione – è rappresentato dal fatto che la classe politica italiana nell'attuale momento storico pare trascurare ampiamente la questione della riforma del welfare state. Una questione che invece dovrebbe costituire una priorità tra le più importanti dell'agenda politica, considerando la configurazione e le dimensioni che sta assumendo la questione sociale nel paese, che vede l'estendersi dell'area della vulnerabilità e della esclusione sociale, così come l'acutizzarsi delle diseguaglianze sociali che spaccano la società, peggiorando la qualità della vita di tutti, ricchi e poveri – come si vedrà meglio più avanti. La politica italiana, infatti, si rivela ancora una volta di più poco attenta all'interesse del paese, più orientata alla salvaguardia del potere dei partiti, e il che in un momento particolarmente delicato in cui la gente pretende risposte e azioni concrete per affrontare una situazione economica che continua a essere critica, in specie guardando agli indicatori delle dinamiche del mercato del lavoro, e in cui la tenuta della coesione sociale sembra essere sempre più effimera. Alle tante parole dette e ai tanti discorsi che la politica così sapientemente sa costruire, troppo poco spesso seguono interventi effettivi e concreti per affrontare le criticità e le difficoltà presenti nella società. Nell'attuale fase, tuttavia, sul tema del welfare state non mancano solo azioni, ma anche parole e discorsi, a confermare la marginalità in cui tale questione è stata relegata. Anzi, talvolta vengono fatte delle scelte assolutamente lontane dal riuscire, se non a risolvere, quanto meno ad iniziare a far fronte a certe problematiche. Emblematici in tal senso sono i tagli al sociale, registrati in questi anni di disagio sociale e economico diffuso, in specie nelle regioni del Mezzogiorno, a causa della crisi. Precisiamo un aspetto a tal proposito. La politica non ha del tutto dimenticato in un angolo il welfare state, questo infatti è chiamato in causa

---

<sup>5</sup> Si pensi al processo di invecchiamento della popolazione che sebbene interessi tutti i paesi occidentali, conosce proprio in Italia una delle sue punte più avanzate (Del Boca e Rosina, 2009), o anche alla crisi economica esplosa nel 2008 che in Italia si è mostrata, e permane tuttora, più aggressiva che altrove.

ogni qual volta è necessario fare cassa – soprattutto nel caso del settore socio-assistenziale. Tagli: è proprio questa la parola che meglio descrive l'azione portata avanti dai *policy makers* nei confronti del welfare state a partire dallo scoppio della crisi economica. Parlando di tagli è opportuno introdurre una importante distinzione. I tagli alla spesa sociale possono essere infatti di due diversi tipi: i tagli diretti e quelli indiretti. I primi sono dati da riduzioni di specifici finanziamenti stanziati per raggiungere determinati obiettivi nel campo del sociale. Si tratta, dunque, di tagli chiari, evidenti, che come tale sono semplici da quantificare, un esempio dei quali è dato da quelli che hanno colpito il FNPS – come si è visto nel capitolo precedente. I tagli indiretti, invece, sono in un certo senso nascosti, più difficili dunque da cogliere, attuati tramite decisioni che ad una lettura superficiale – come quella che è propria della maggioranza dell'elettorato – sembrano non avere effetti sul sociale<sup>6</sup>. Si verificano, ad esempio, laddove gli enti locali, che si occupano dell'erogazione di servizi e prestazioni monetarie nel settore sociale, vedono un ridimensionamento dei loro bilanci o l'imposizione di vincoli su quelli, in tal caso valutarne gli effetti è più complicato. C'è, tuttavia, da sottolineare il fatto che i tagli indiretti sono dei tagli potenziali, nel senso che la riduzione delle risorse, che ha a disposizione un ente locale, non necessariamente ha delle ricadute negative su servizi sociali e prestazioni monetarie erogate – anche se la probabilità che quest'ultima eventualità si verifichi è piuttosto elevata, come tra l'altro l'esperienza ha fino a qui dimostrato. È l'ente locale, infatti, che decide come impiegare quelle risorse, la loro gestione dipende da quelle che sono le priorità e gli interessi dell'ente locale medesimo. Quest'ultimo potrebbe decidere di affrontare quel restringimento dei bilanci, diminuendo la quota di risorse da destinare al sociale, così come potrebbe decidere di mantenere inalterata quella, riducendo invece la quota di risorse destinata ad altri settori.

La politica italiana pare perennemente avvolta da una coltre di nebbia, dal momento che non si riesce a comprendere quale direzione i *policy makers* stiano seguendo, tutto rimane nel vago, nell'implicito e questo soprattutto in riferimento al tema della riforma del welfare state. Alcuni paesi – come la Gran Bretagna, come si vedrà di seguito - hanno intrapreso in maniera decisa e trasparente un certo percorso di riforma del welfare state, più o meno discutibile. In alcuni casi si tratta di semplici e facili ridimensionamenti, in altri invece di un ben più complesso progetto di

---

<sup>6</sup> A tal proposito un esempio molto chiarificatore è dato dalla abolizione delle due rate dell'IMU per il 2013. Si tratta certamente di una decisione politica accolta favorevolmente dalla quasi totalità dell'elettorato, nella misura in cui comporta il venir meno di una tassa che è sempre stata mal sopportata in un paese di proprietari di case e che primeggia per carico fiscale. Altresì l'eliminazione dell'IMU ha costituito il principale slogan su cui il PDL ha costruito la propria compagna elettorale nelle ultime elezioni politiche – anzi promettendo perfino la restituzione dell'ultima rata. Ad una più accorta analisi emerge, però, come il taglio dell'IMU non costituisca affatto una buona cosa. Gli introiti derivanti da quella tassa, infatti, erano assorbiti dai comuni, i quali finanziano il 70 per cento della spesa socio-assistenziale del welfare locale. Il venire meno di un'entrata così consistente nei bilanci comunali avrà prevedibili ricadute negative sulla fornitura di quei servizi, che dovrebbero invece essere potenziati e migliorati a fronte di un'intensificazione e di una diffusione delle condizioni di bisogno, e quindi della domanda sociale.

adeguamento del sistema di welfare ai nuovi assetti della società. Per quanto riguarda l'Italia invece non si capisce nel modo più assoluto quale direttiva la classe politica intenda seguire per affrontare la questione della crisi del welfare state. Ciò si verifica nonostante nella fase storica in corso stia emergendo, sempre più chiaramente, come l'intraprendere un tale percorso non sia più ulteriormente rinviabile.

Nel presente capitolo verranno dunque illustrate – anche facendo ricorso a grafici e dati elaborati da Istat e da Eurostat - le trasformazioni economiche, sociali e demografiche che negli ultimi decenni hanno modificato e che continuano tuttora a modificare la struttura e le dinamiche della società. Trasformazioni che ridisegnano la mappa dei rischi sociali, determinando in tal modo la necessità, più o meno impellente da un paese all'altro – come si è detto in Italia vi è una certa urgenza in tal senso - di una riforma del welfare state, cosicché le sfide portate da tali tendenze possano essere affrontate con successo, annullandone il potenziale impatto negativo per la popolazione, continuando così a garantire il benessere sociale. Le trasformazioni che negli ultimi decenni hanno investito, sebbene con diverse intensità, tutti i paesi occidentali in generale, e l'Italia in particolare sono: la globalizzazione, la crisi economica esplosa nel 2008, i cambiamenti del mercato del lavoro, il processo di invecchiamento della popolazione, i mutamenti dei modelli familiari, l'immigrazione. Si tratta dunque di fenomeni che nel loro procedere e intrecciandosi l'un l'altro hanno determinato l'emergere di nuovi rischi sociali e hanno altresì modificato la veste di quelli già presenti. Nel caso italiano tali dinamiche hanno prodotto una situazione alquanto seria e complicata, che necessita di interventi strutturali e urgenti, anche perché è la stessa tenuta della coesione sociale ad essere minacciata. Da un lato, come si è visto, le risorse destinate alle politiche sociali subiscono un forte ridimensionamento, mentre dall'altro il perdurare della crisi economica e le sue ricadute negative sul mercato del lavoro hanno determinato un peggioramento – più pronunciato in certe aree del paese e per certi gruppi sociali - delle condizioni sociali ed economiche della popolazione, con un incremento degli indicatori di povertà e deprivazione, così come dei livelli di disuguaglianza. C'è però da aggiungere un tassello fondamentale a tale quadro per comprendere appieno la criticità della situazione odierna: la famiglia e la rete parentale che hanno tradizionalmente costituito l'unico vero e proprio ammortizzatore sociale della società italiana sono sempre meno in grado di assolvere a quel ruolo, a causa delle marcate trasformazioni socio-demografiche che incidono sulla loro struttura e ampiezza.

Al fine di una adeguata analisi di tale scenario e delle sue criticità è fondamentale mettere in evidenza il fatto – già in parte anticipato - che l'impatto di questi cambiamenti non è stato omogeneo tra i vari segmenti della popolazione (Ascoli, 2011). Tant'è vero che da una parte ci sono certi gruppi sociali per i quali tali cambiamenti hanno costituito un nuovo parco di opportunità, essi

ne hanno tratto dunque un vantaggio rispetto ad altri, visto che ne hanno goduto o sono stati capaci di approfittarne. Tali soggetti possono essere considerati come i vincitori, quindi coloro che dei cambiamenti intervenuti nella società hanno solo beneficiato, senza perdervi nulla. Dall'altra parte ci sono i perdenti, vale a dire quei gruppi sociali che per via di quelle trasformazioni hanno conosciuto un peggioramento delle proprie condizioni di vita, che quindi non ci hanno guadagnato nulla, anzi ci hanno perso. Dal momento che il reddito pro capite ha fatto registrare dalla metà degli anni Novanta ad oggi una crescita praticamente nulla (il PIL reale pro capite è passato dai 21.900 euro nel 1995 ai 22.800 del 2012, conoscendo un andamento nel complesso crescente fino al 2007, quando è stato raggiunto l'apice di tale periodo con 25.100 euro, mentre dal 2008 – anno in cui è esplosa la crisi economica – è iniziata la decrescita), si è trattato di un gioco redistributivo a somma zero. Ciò significa che i vincitori non sono stati premiati con i prodotti della crescita economica, visto che questa è stata prossima allo zero. Alcuni, infatti, hanno potuto diventare vincitori solo perché altri sono divenuti perdenti, vale a dire che una parte della popolazione si è impadronita delle risorse di un'altra parte. La parte meno benestante della popolazione, ma anche il ceto medio – quindi la maggioranza – ci hanno perso, mentre la minoranza più facoltosa ha preservato se non migliorato il proprio vantaggio materiale, quindi ci ha guadagnato. Si capisce chiaramente come la conseguenza di un tale stato di cose non può che essere l'aumento delle diseguaglianze: alcuni si sono arricchiti a scapito di altri che si sono impoveriti (Ferrera, Fargion, Jessoula 2012).

A tal proposito è doveroso sottolineare che se la ricchezza economica, la qualità della vita sono cresciute, e tuttora crescono, a fatica rispetto a quanto ha conosciuto e conosce il resto d'Europa, ciò è da imputare al fatto che l'Italia non sa sfruttare appieno le potenzialità che pure possiede. Il capitale umano dei giovani e delle donne, così come le componenti in crescita degli anziani e degli immigrati rappresentano delle risorse non adeguatamente valorizzate, quando non del tutto sprecate. Freni strutturali – come l'assetto del welfare state – e culturali, combinati con l'incapacità della classe politica di leggere le trasformazioni in atto, hanno portato a tale risultato. Il punto fondamentale è che non si è stati fino ad oggi in grado di promuovere scelte che fossero desiderate dai singoli e al contempo virtuose per la società nel suo complesso (Rosina, 2013). Un tale modo di agire comporterà ricadute negative sul presente certamente, ma ancora di più sulle generazioni future. Il rischio allora è che se si continua a seguire tale linea di azione potrebbe determinarsi un degradamento della qualità della vita, del benessere, delle opportunità. Insomma nulla vieta che il domani sia peggiore del presente. Se tale eventualità si verificasse, la responsabilità sarebbe integralmente dell'azione politica, così come di quella sociale – come si è infatti già detto nulla si produce da sé, tutto è costruito tramite precise scelte e azioni – tuttavia le stesse sono anche l'unico mezzo per rendere il domani migliore del presente.



### 3.2 Globalizzazione

Una delle trasformazioni epocali che si sono avute negli ultimi decenni, e che hanno determinato un cambiamento nelle modalità di funzionamento della società, così come nel modo di essere delle persone, nella misura in cui è cambiato il modo di percepire lo spazio e il tempo, è rappresentata dalla globalizzazione, la quale è uno dei fattori più significativi che contribuiscono alla crisi del welfare state. Il termine è uno dei pochi che sono utilizzati in modo omogeneo per indicare fenomeni di portata mondiale, e fu coniato probabilmente dall'economista americano Th. Levitt nel 1983, ma il suo successo si deve al giapponese K. Ohmae, che pochi anni dopo lo utilizzò nei suoi lavori sulle strategie delle imprese multinazionali. Quello di globalizzazione è certamente un termine che ha conosciuto una rapida diffusione, divenendo uno dei termini più importanti con cui descrivere la società contemporanea. Esso, infatti, sebbene sia nato all'interno della riflessione sull'economia, ha ben presto superato tali confini per entrare nel vocabolario di tutte le scienze storico-sociali. Quando si parla di globalizzazione si fa riferimento a una gamma ampia e composita di aspetti, tra loro strettamente intrecciati, che rappresentano un tratto caratteristico della contemporaneità, e che nel loro operare hanno determinato un'integrazione economica, sociale e culturale tra le varie parti del mondo. In quanto tale si tratta di un fenomeno che richiede il concorso di differenti discipline affinché possa essere analizzato in tutta la sua complessità, così da evitare letture riduttive e superficiali. La globalizzazione costituisce un processo di riorganizzazione produttiva – resa possibile dallo sviluppo delle nuove tecnologie di comunicazione e circolazione delle informazioni - che ha inaugurato una nuova fase del capitalismo, ossia quella del capitalismo reticolare, in cui è stata costruita una catena globale di creazione del valore<sup>7</sup>, i cui anelli sono sparsi ovunque nel mondo (Gallino, 2009). Si tratta, quindi, di un processo che coinvolge molteplici e diversificati aspetti: la produzione e la vendita di beni e servizi, il movimento di capitali, gli spostamenti delle persone, le mode e gli stili di vita, i problemi ambientali e di altro tipo, sono tutti elementi che ormai hanno assunto un orizzonte globale. Insomma la caratteristica principale della nuova società globale è l'interdipendenza, e quella della rete è un'immagine che bene rende tale aspetto. È utile non dimenticare che la globalizzazione non è qualcosa che, diciamo, è sopraggiunto all'improvviso e inaspettatamente, nel senso che si è rivelato come esito di una evoluzione lasciata a se stessa. Si tratta, piuttosto, di un qualcosa che è stato perseguito, o quanto meno favorito,

---

<sup>7</sup> Il costituirsi di una rete globale della produzione di beni e servizi, in cui ogni impresa è un nodo, e in quanto tale dipende dalle altre che compongono la rete sotto molteplici aspetti (commesse, decisioni, prezzi, tempi, etc.), ha reso necessario, meglio indispensabile, l'avvento della flessibilità, così da ridurre i rischi dell'interdipendenza e permettere all'impresa di adeguarsi nell'immediato a quanto deciso, richiesto dalle altre cui è legata. In tal senso Gallino (2009, p. 37) sostiene che «la flessibilità è figlia primigenita della globalizzazione».

legittimato, accompagnato, più o meno intenzionalmente, tramite decisioni politiche decise e consapevoli.

L'avvento delle ICTs, vale a dire le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ha completamente rivoluzionato le modalità di trasmissione delle informazioni, le quali hanno assunto una prospettiva globale. A tal proposito è opportuno, tuttavia, sottolineare un aspetto molto importante: la diffusione delle ICTs non è iniziata nello stesso tempo in tutti paesi e non ha conosciuto ovunque il medesimo andamento. La stessa dinamica la ritroviamo all'interno di ciascun paese. Certi gruppi sociali, certe aree territoriali hanno conosciuto prima di altri l'arrivo delle nuove tecnologie, potendo così trarne i corrispondenti vantaggi. In Italia si sono registrati, e si registrano tuttora, entrambi questi processi. L'avanzamento del progresso tecnologico ha così prodotto tra le varie parti del mondo, ma anche all'interno di una stessa società tra gruppi sociali diversi, nuove forme di disuguaglianze sociali o comunque ha accentuato quelle preesistenti. Si parla a tal proposito di *digital divide*<sup>8</sup>, che contrappone gli *information have* e gli *information have nots*, vale a dire i connessi e i disconnessi (Bentivegna, 2006). Le ICTs, infatti, sono strettamente legate alle disuguaglianze sociali esistenti e sono potenzialmente in grado di acuirle. Il legame tra inclusione/esclusione digitale da un lato e inclusione/esclusione sociale dall'altro appare quanto mai forte ed è confermato da numerose ricerche (Bracciale, 2010). Tale legame sta a significare che «i diversi esiti del processo di radicamento sociale delle nuove tecnologie [...] si traducono in un potente amplificatore dei meccanismi di inclusione/esclusione sociale» (*Ibidem*, p. 19).

Se le ICTs hanno facilitato gli scambi comunicativi tra differenti parti del globo, il miglioramento dei mezzi di trasporto ha semplificato il movimento delle persone, così come delle merci: le distanze fisiche sono state praticamente annullate. Oltre a tali aspetti positivi, la globalizzazione porta con sé anche conseguenze più o meno negative. Con la globalizzazione, infatti, si realizza una diffusione planetaria non solo degli effetti positivi, favorevoli di certi fatti e eventi, ma anche di quelli negativi. In un sistema interdipendente, se una parte subisce un danno, ciò si ripercuote negativamente anche su tutte le altre parti e sul sistema nel suo complesso, comportando una modifica dell'equilibrio preesistente, che dovrà essere in qualche modo ristabilito. Così un evento

---

<sup>8</sup> Di recente si è riscontrato un cambiamento nell'interpretazione dei problemi legati allo sviluppo e alla diffusione delle ICTs. Se è vero che è in atto una chiusura della forbice tra connessi e disconnessi, grazie alla diffusione di Internet (cui ha dato un notevole contributo l'entrata nel mercato degli *smartphone*, così come il *wifi*), ciò non significa che le differenze tra i vari segmenti della popolazione si siano ormai quasi annullate. Questa è una conclusione troppo ottimistica, cui si approda se si considera la sola dimensione dell'accesso (l'essere connessi o no), ma l'aver una connessione ad Internet da casa non comporta assolutamente la capacità di usare le nuove tecnologie e di rendere l'uso di quelle una pratica sociale significativa nella propria vita quotidiana. L'elemento cruciale di differenziazione tra i vari gruppi sociali, dunque, non sarebbe più costituito dall'accesso materiale alla rete, quindi dall'aver o meno una connessione a Internet, ma dal «cosa fanno le persone, e cosa sono capaci di fare, quando si connettono» (DiMaggio e Hargittai, 2001 p. 4 in Bracciale, 2010). Si passa così a una visione multidimensionale del problema delle disuguaglianze digitali: se inizialmente si considerava la sola dimensione dell'accesso, adesso si considera anche quella delle competenze (cosa sanno fare le persone quando sono online) e quella dell'uso (cosa fanno).

potenzialmente negativo che si verifica in una qualche località del globo, non rimane circoscritto entro i confini di quella, nella misura in cui può oltrepassarli e proiettarsi su di un orizzonte globale, con effetti che si riversano su altre località, magari distanti milioni di chilometri. Si pensi alla crisi finanziaria scoppiata nel 2007 negli Stati Uniti, che si è espansa in tutto il mondo, soprattutto in Europa, in cui è arrivata pienamente nel 2008, e che nel suo procedere si è trasformata in una crisi economica e fiscale, e in quanto tale ha contribuito a peggiorare ulteriormente la crisi del welfare state. Non sono solo gli effetti di certi eventi economici, tuttavia, a conoscere una diffusione globale, dal momento che anche le catastrofi ambientali ne sono interessate. Tant'è che gli effetti di queste ultime non rimangono confinati laddove hanno avuto luogo, ma si espandono potenzialmente a tutto il mondo. Se ne deduce quindi che la globalizzazione comporta dei rischi, e soprattutto comporta una perdita da parte dell'individuo del controllo sulla propria vita, poiché quest'ultima può venire sconvolta da un momento all'altro da parte di eventi del tutto imprevedibili, che magari hanno origine dall'altro capo del mondo. Ne deriva dunque un senso di incertezza e insicurezza che connota l'attuale fase storica. «La globalizzazione ci pone di fronte a una forma di economia in cui la “produzione di incertezza” sembra essere una condizione costitutiva della “produzione di ricchezza”» (Ampola e Corchia, 2010, p. 228).

Il problema che la globalizzazione pone nel caso del welfare state – ma non solo di questo – ha a che fare con la perdita di sovranità degli Stati nazionali, a causa del diffondersi di attori transnazionali, e nello specifico delle imprese multinazionali. Queste ultime hanno come caratteristica peculiare il fatto che sono extra-territoriali, nella misura in cui non sono localizzate in un unico Stato, ma in una pluralità di Stati, il che permette loro di sottrarsi al controllo statale, e soprattutto all'imposizione fiscale, costituendo dunque una perdita più o meno grave per i vari Stati con cui hanno a che fare, nella misura in cui il gettito fiscale si riduce. Le imprese multinazionali, infatti, producono i vari componenti in diversi paesi, li assemblano in un secondo, e uno degli scopi principali della globalizzazione è «quello di sottrarre un tratto il più lungo possibile del processo produttivo alle condizioni di lavoro predominanti nei paesi industriali avanzati» (Gallino, 2009, p. 38), i quali prevedono: legislazione negoziata sul lavoro che fissa orari e retribuzioni, tutela dei diritti del lavoratore, vincoli ai licenziamenti, contrattazione collettiva in cui sindacati e associazioni imprenditoriali si confrontano per la regolamentazione delle condizioni di lavoro, costituendo così il sistema di relazioni industriali.

La produzione viene, quindi, dislocata laddove è più conveniente produrre, vale a dire nei paesi in via di sviluppo e nei paesi emergenti (principalmente nel Sud-Est asiatico e nell'area della ex Urss), perché il costo del lavoro è più basso e non esiste una legislazione sul lavoro, cosicché l'opulenza delle popolazioni occidentali si erige vergognosamente sullo sfruttamento di un'altra parte del

mondo. Tant'è vero che in molti studi sulla globalizzazione prende corpo l'ipotesi di un nuovo processo di polarizzazione di classe che interessa l'intero globo, attraversandolo da un capo all'altro (Barazzetti, 2007). Se la produzione è collocata in un dato paese, la vendita è in un secondo, mentre la sede legale dell'impresa è in un altro ancora. Questa frammentazione su scala globale del processo produttivo permette alle imprese transnazionali, o multinazionali, di sfuggire al controllo statale, tassazione *in primis*. Altresì all'interno di una tale produzione globale, da loro creata e controllata, le imprese multinazionali sceglieranno di premiare – stabilendovi la produzione, la sede fiscale, gli investimenti – quegli Stati che offrono condizioni fiscali più convenienti e condizioni infrastrutturali più vantaggiose, e di punire invece quelli che all'opposto impongono tasse più elevate e sono ostili agli investimenti. In tal modo tra Stati e imprese transnazionali si va a delineare un gioco di favori reciproci, gioco che però, si badi bene, è gestito dalle seconde, e in cui i primi cercano, diciamo così, “di farsi belli” - ad esempio abbassando le tasse su alti redditi, capitali, attività imprenditoriali - per attirare o trattenere i colossi dell'economia globale, così da riuscire a reggere ad una sempre più agguerrita concorrenza mondiale. Questo “svendersi” dello Stato, però, non è altro che un segno eclatante della fase di declino in cui sono entrati gli Stati nazionali, i quali si trovano a dover fare i conti con una drammatica perdita di sovranità, sempre più incapaci di valere in un mondo globalizzato in cui sono le imprese multinazionali a farla da padrone. Si tratta di strategie, che sono effetto di precise scelte politiche, che sono indirizzate più alla competizione che alla cooperazione. Certo è che, se effettivamente è possibile riscontrare una tendenza ad agire in questo modo, non tutti gli Stati adottano la medesima strategia, laddove innumerevoli sono i fattori (economici, sociali, culturali) che possono influenzare la strada da seguire.

Se nel corso dell'Ottocento, e ancora di più del Novecento, gli Stati nazionali erano in grado di controllare, regolare, modificare efficacemente il flusso di scambi con l'ambiente, quindi il commercio estero, vale a dire una situazione in cui i confini nazionali erano presieduti dagli Stati e erano oltrepassati solo da ciò cui lo Stato dava il permesso, nel sistema economico transnazionale tale capacità è fortemente compromessa<sup>9</sup>. Nell'attuale capitalismo globale, infatti, il rapporto tra politica e economia si è ribaltato: gli Stati nazionali hanno perso il potere con cui fino a qualche decennio fa dirigevano gli scambi con l'esterno, e sono divenuti succubi dei mercati: «oggi sono piuttosto gli stati ad esser inseriti nei mercati piuttosto che le economie nazionali a essere inserite nelle frontiere di stato» (Habermas 1999, in Ampola e Corchia, 2010 p. 228). Se lo Stato nazionale, essendo uno stato territoriale, esercita la propria azione amministrativa e giudiziaria al di qua dei confini del territorio nazionale, ben poco può fare di fronte a attori extra territoriali, quali le imprese

---

<sup>9</sup> Tale capacità era tuttavia dipendente da ciascun stato, e dal ruolo e dal potere che esso deteneva nello scacchiere internazionale. Elementi fondamentali in tal senso era costituiti dalla divisione del mondo in due distinte e contrapposte zone di influenze, così come dai rapporti coloniali e post coloniali.

multinazionali, che per loro natura vanno al di là di quei confini. Quello che interessa sottolineare ai fini del presente lavoro è che se i programmi di welfare hanno un carattere fortemente nazionale, con l'avvento della globalizzazione e delle imprese multinazionali che sfuggono all'imposizione fiscale, allo Stato viene a mancare una consistente quota di risorse. Il che ha come conseguenza il fatto che ad essere messa in discussione è la stessa sostenibilità finanziaria del welfare state. In uno scenario in cui «le imprese possono produrre in un paese, pagare le tasse in un altro e in un terzo richiedere contributi statali in forma di interventi infrastrutturali» (Beck, 1999, p.17), emerge un preoccupante gap nei conti pubblici, vale a dire un dislivello tra entrate fiscali e risorse necessarie per finanziare le politiche sociali. La crisi del welfare state indotta dalla globalizzazione consiste, dunque, nel fatto che da un lato si riducono le risorse disponibili, a causa del ridimensionamento delle entrate fiscali, ma dall'altro aumentano le risorse necessarie, per via del dilagare della disoccupazione strutturale e dell'espandersi dell'area della vulnerabilità e dell'esclusione sociale, con un incremento dei livelli di disuguaglianza. In un tale scenario «si infrange l'alleanza storica tra economia di mercato, Stato sociale e democrazia, che finora ha integrato e legittimato il progetto della modernità, basato sullo Stato-nazione» (Beck, 1999, p.21). Con la globalizzazione la crescita economica si denazionalizza, oltrepassa i confini degli Stati nazione, sfuggendo al loro controllo, ma le sue conseguenze sociali, più o meno gravi - vale a dire disoccupazione, migrazioni, povertà - sono nazionalizzate e si riversano entro i confini degli Stati nazione. Questi ultimi devono in qualche modo affrontarle per preservare la tenuta della coesione sociale, con un welfare state che però ha proprio nella globalizzazione una delle cause principali della riduzione delle risorse disponibili. C'è, tuttavia, da sottolineare che è difficile stabilire quanto di tale scarsità di risorse sia responsabile l'azione dei governi, costretti a prendere determinate decisioni politiche per far fronte alla crisi, e quanto lo sia invece la globalizzazione in sé, anche se certamente quest'ultimo è un elemento che ha un peso rilevante. È quello che Beck definisce «il paradosso della politica sociale nell'era della globalizzazione», vale a dire che «lo sviluppo economico si sottrae alla politica nazional-statale, mentre i problemi che ne conseguono si raccolgono nelle reti dello Stato nazionale» (*Ibidem*, p. 183), con il rischio dello scoppio di conflitti sociali.

Come si vede dal Grafico riportato di seguito, che illustra le tendenze della spesa pubblica in alcune economie avanzate nel periodo 2008-2015, solo per gli Stati Uniti si prevede un trend in risalita. Per paesi come Germania, Francia, Gran Bretagna le proiezioni indicano una riduzione della spesa pubblica, che invece si dovrebbe mantenere abbastanza stabile in Svezia. Per quanto riguarda il dato medio europeo, si prevede un trend in discesa.

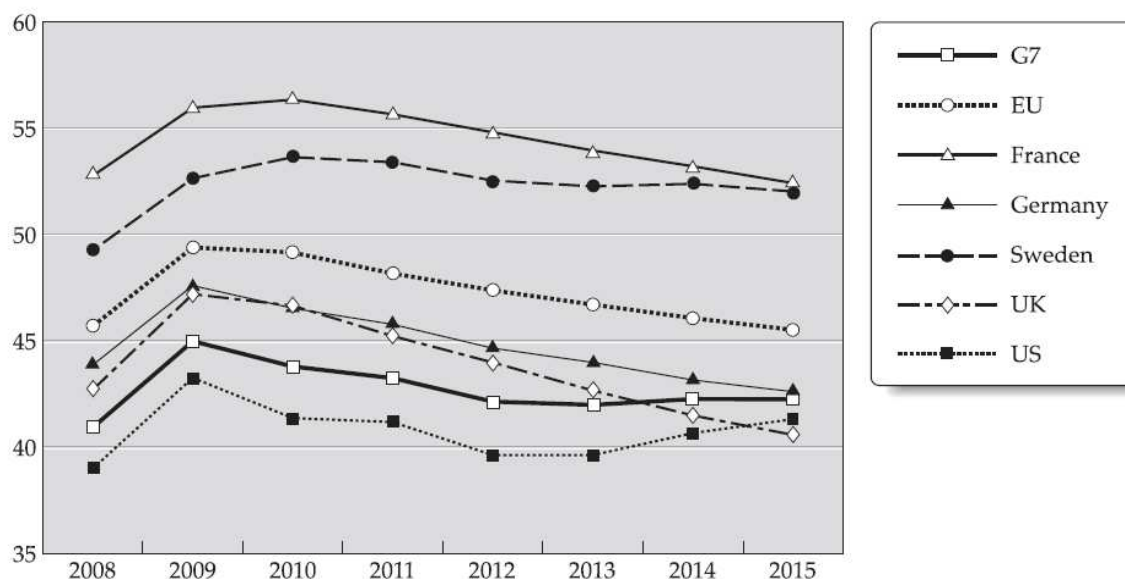


Grafico 4. Trend spesa pubblica in alcune economie avanzate. 2008-2015 (per cento PIL).  
Fonte: Gough (2011).

In conclusione di questa parte dedicata alla globalizzazione, per sottolineare come essa sia ambigua, e potenzialmente fuori controllo, nei suoi effetti, così come il suo procedere liberamente, senza un controllo superiore, possiamo affermare che essa significa anche «*non-Stato mondiale*. Meglio: società mondiale *senza Stato mondiale* e *senza governo mondiale*. Si espande un capitalismo globale *dis-organizzato*, perché non ci sono una potenza egemone e un regime internazionale, né economico né politico» (Beck, 1999, p. 26, corsivo dell'Autore).

### 3.3 Crisi economica

Un altro fenomeno che di recente ha contribuito – e contribuisce tuttora - in misura molto consistente alla crisi del welfare state, peggiorandone la situazione già delicata a causa delle trasformazioni economiche e socio-demografiche che da alcuni decenni stanno interessando - sebbene con intensità variabile - tutte le società occidentali, è costituito dalla crisi scoppiata nel 2007 negli Stati Uniti. La crisi emerge inizialmente come crisi finanziaria, ma poi si trasforma in una grave crisi economica – quindi crisi dell'economia reale - con cui ancora oggi ci si trova a dover fare i conti, in alcuni paesi più che in altri, anche perché essa non li ha colpiti tutti allo stesso modo. Originatasi negli Stati Uniti la crisi si espande in tutto il mondo - poiché, come si è visto, la globalizzazione comporta una forte integrazione e stretti legami di interdipendenza tra le varie

economie su scala globale - oltrepassando i confini nazionali, impattando così su paesi che presentano differenti varietà di capitalismo, approdando in Europa, Italia compresa, nel 2008. La crisi ha interessato anche i paesi emergenti (i BRICS) – proprio a causa della globalizzazione economica - laddove in un primo momento sembrava circoscritta al mondo industrializzato. Si tratta della crisi del capitalismo più profonda e grave che si sia registrata dopo la Grande depressione, che seguì al crollo di Wall Street del 1929, e da diverse parti si sostiene che la ripresa sarà faticosa: gli alti tassi di crescita conosciuti dall'economia globale nel periodo pre-crisi ad oggi sembrano un lontano ricordo (Batić, 2011).

La causa della crisi finanziaria è da ricondurre all'elevato numero di mutui *subprime* concessi dalle banche statunitensi. Dal momento che si tratta di mutui che la banca concede a persone che non è sicuro che riusciranno a saldare il debito - poiché sono detentrici di un reddito basso e/o insicuro - per la banca questa costituisce un'operazione rischiosa. Nonostante ciò le banche si dedicarono di buona lena a tale attività, nella misura in cui tale operazione da rischiosa che era, diveniva conveniente grazie a una serie di circostanze, quali la forte crescita dei prezzi delle case (producendo la cosiddetta “bolla immobiliare”), i bassi tassi di interesse, il meccanismo finanziario della cartolarizzazione, e la mancanza di regole rigide per il “*leverage*”. Si è generata, quindi, per l'intrecciarsi di tali fattori e per il cambiamento di direzione di alcuni di essi (i prezzi delle case interruppero la loro salita, e iniziarono a diminuire, mentre i tassi di interesse crebbero) una crisi finanziaria, che si è successivamente trasmessa drammaticamente all'economia reale tramite una serie di meccanismi – tra cui la stretta creditizia, gli effetti sulle aspettative di imprese e famiglie, l'interdipendenza economica mondiale.

Il ritorno ai ritmi di crescita registrati nel periodo precedente allo scoppio della crisi appare – come si accennava sopra - ancora lontano, e su quale sarà l'andamento, e quindi la velocità, della ripresa, diverse sono le posizioni che si fronteggiano nell'attuale dibattito (*Ibidem*). Da una parte ci sono quanti, in maniera molto ottimistica, sostengono che la ripresa sarà sostanzialmente rapida, così come lo è stata la discesa, seguendo dunque una forma a “V”. Dall'altra parte si collocano, invece, quanti si mostrano più cauti nel prospettare quella che sarà la ripresa, ritenendo che essa procederà lentamente, vale a dire secondo un modello a “U”. Un'ulteriore posizione si differenzia da entrambe quelle precedenti, nella misura in cui quanti vi si riconoscono sostengono che la ripresa, lenta o rapida che sia, non sarà netta e lineare, poiché ad una prima e breve ripresa seguirà un nuovo declino, dopo il quale tornerà la ripresa che porterà al superamento della crisi, per cui secondo un andamento a “W”. Infine ci sono i più pessimisti, i quali affermano che alla crisi farà seguito non una ripresa ma piuttosto un lungo periodo di stagnazione, similmente a quanto avvenne dopo la crisi del 1929, che fu seguita dalla Grande Depressione, insomma un andamento a forma di “L”. Nel

momento in cui si riflette sulle previsioni di ripresa dell'economia globale, si dovrebbe procedere con molta cautela, evitando eccessivi e facili ottimismo, e considerando accuratamente quello che è lo scenario attuale, così come le tendenze che lo caratterizzano. Esso, infatti, presenta dieci aspetti che suggeriscono quanto sia saggio e opportuno tenere un atteggiamento di cautela laddove si ragiona di ripresa. Si tratta di aspetti che possono essere così indicati: i problemi dell'economia americana; i ridimensionamenti negli squilibri dell'economia globale; la crescita della disoccupazione, soprattutto nella zona euro, e la pressione sui consumi; la politica di bilancio e la riduzione del debito pubblico; i problemi di politica monetaria; la politica dei redditi e la distorsione nella concorrenza all'interno dell'Unione europea; le crisi nell'Europa centrale e occidentale; le incertezze nel mercato mondiale del petrolio; l'importanza dell'accredito; l'insufficiente azione di regolamentazione dei mercati finanziari a livello globale.

Per quanto riguarda tale fenomeno, ciò che all'interno del presente lavoro rileva è che la crisi finanziaria del 2007 si è tramutata in una crisi fiscale del welfare state (Farnsworth e Irving, 2011). La crisi finanziaria e la recessione economica che ne è derivata hanno impattato sulla finanza pubblica per quattro differenti motivi. In primo luogo l'entità della crisi richiese l'intervento dei governi dei vari paesi, che intervennero al fine di evitare il tracollo del sistema finanziario – che sarebbe stato determinato dal fallimento delle banche e dalla perdita di fiducia nelle istituzioni finanziarie - cui sarebbe inevitabilmente seguito quello del sistema economico. In secondo luogo al fine di prevenire un peggioramento della depressione nell'economia reale, i vari governi posero in essere una serie di stimoli fiscali discrezionali. In terzo luogo, vi furono anche dei fattori non discrezionali che ebbero un impatto sulle finanze pubbliche. Infine, tale crisi di dimensioni globali agisce come inibitore di una ripresa futura dei tassi di crescita, cosicché, a parità di altre condizioni, ciò va a ridurre ulteriormente le entrate fiscali e dilata le spese. L'esito di un tale stato di cose consiste nel fatto che si registra un aumento dei disavanzi pubblici e del debito pubblico accumulato, specialmente per quei paesi in cui il livello del debito è già molto alto e in continua ascesa, come l'Italia. Il che si riverbera negativamente sul welfare state e quindi sul benessere dei cittadini, soprattutto di quanti occupano una posizione sociale più marginale. Si deve poi aggiungere a tale quadro la circostanza per cui la politica, soprattutto italiana, persiste, imperterrita, nel considerare il welfare state come un costo da contenere, in specie in una fase di congiuntura economica negativa piuttosto che un investimento sul benessere della società<sup>10</sup> - una

---

<sup>10</sup> Se la classe politica italiana continua a ritenere che il welfare state rappresenti un costo da contenere, gli italiani non sembrano essere della medesima idea. Un sondaggio condotto da Swg per Legacoopsociali, in occasione del III Congresso Nazionale tenutosi nel novembre 2013, ha rilevato un miglioramento nella percezione del welfare state da parte dell'opinione pubblica. Per il 70 per cento degli italiani, infatti, il welfare state costituisce un investimento, non un costo. Il 46 per cento degli intervistati sostiene, inoltre, che le risorse da investire nel sociale vadano recuperate dalla lotta all'evasione fiscale, mentre per il 14 per cento dalle fondazioni bancarie.



argomentazione questa palesemente insensata. L'entità dell'impatto di una tale situazione sul, potremo dire con un gioco di parole, welfare del welfare state, tuttavia, dipende da alcuni fattori, quali la rapidità e l'entità delle misure predisposte dal governo per ridurre i livelli del debito; l'equilibrio tra i tagli alla spesa e l'incremento della tassazione necessario per raggiungerlo; la misura con cui i tagli si ripercuotono sulla spesa necessaria per finanziare le politiche sociali. La crisi economica globale, dunque, si ripercuote direttamente sul finanziamento del welfare state – con conseguenze più o meno negative - principalmente per due ordini di motivi (Batić, 2011). Con l'incremento del tasso di disoccupazione, lo Stato, per salvaguardare un minimo livello di benessere sociale ai tanti che hanno perso il lavoro a causa della crisi, deve incrementare le risorse da destinare agli schemi assicurativi e alla protezione sociale. Il che però si scontra con il fatto che, in un contesto che vede una crescita economica frenata (quando non del tutto assente) e bassi salari – aspetti questi che in Italia si presentano come particolarmente marcati, quindi più negativi che negli altri paesi colpiti dalla crisi<sup>11</sup> - le entrate provenienti da tasse e contributi diminuiscono. Nell'eurozona, gli stati membri si trovano a dover fare i conti con deficit, sempre più gravi, nei bilanci statali e nei fondi di assicurazione sociale. Il punto è che se la crisi fosse superata in tempi relativamente brevi e con il ritorno dell'economia europea agli alti livelli di crescita conosciuti nel periodo precedente al 2008, gli stati membri riuscirebbero presumibilmente senza grandi difficoltà a liberarsi della condizione di indebitamento, in cui attualmente versano. Ad oggi, tuttavia, quello di una rapida ripresa, e soprattutto il ristabilirsi di alti ritmi di crescita, pare essere uno scenario di alquanto difficile realizzazione. Se, superata la crisi<sup>12</sup>, la crescita economica nell'eurozona rimenerà frenata e i tassi di disoccupazione si manterranno a livelli elevati per un lungo lasso di tempo – e bassi i tassi di occupazione - quello che si profilerebbe per i bilanci statali sarebbe un quadro problematico, certamente più grave di quello attuale. Un connubio drammatico, composto da spesa sociale ridotta e innalzamento di tasse e contributi, determinerebbe una espansione e intensificazione del disagio sociale, specialmente di certi segmenti della popolazione. Quella che si delineerebbe, dunque, sarebbe una situazione potenzialmente esplosiva, in cui sarebbe lo stesso ordine sociale ad essere minacciato: a fronte di un tasso di disoccupazione che non accenna a ridursi, e di un tasso di occupazione che non aumenta - a causa di una crescita economica che persiste nel procedere a ritmi inferiori di quelli del periodo pre-crisi - per risolvere il dissesto dei conti pubblici, si decide di tagliare le risorse destinate al welfare state e di incrementare tassazione e contribuzione – con conseguenze negative sui livelli di consumo, che, in un circolo vizioso,

---

<sup>11</sup> Rispetto agli altri paesi europei, nel caso italiano il quadro si fa ancora più problematico a causa di una base occupazionale tradizionalmente ristretta - come si vedrà meglio più avanti.

<sup>12</sup> Nell'eurozona – ma non in Italia - si iniziano a registrare timidi segnali di ripresa, come si specificherà meglio in seguito, ma le prime ricadute positive di ciò sulla disoccupazione si manifesteranno solo nel lungo periodo.

mantengono bassa la crescita economica. Il risultato inevitabile consisterebbe in un abbassamento del livello di benessere della società nel suo complesso, accompagnato da un approfondirsi delle diseguaglianze sociali, e quindi dal potenziale emergere di nuovi conflitti sociali, o dal riemergere di quelli rimasti fino ad ora latenti. La Commissione Europea in un rapporto redatto nel 2009<sup>13</sup>, sulla sostenibilità finanziaria a lungo termine degli stati membri, ha individuato le azioni che essi devono porre in essere per affrontare le sfide che la crisi ha portato, vale a dire riduzione del debito, innalzamento del tasso di occupazione, riforma del welfare state. L'indicazione rivolta dalla Commissione Europea agli stati membri appare alquanto positiva, dal momento che l'unico modo per preservare la tenuta della coesione sociale - che sarebbe minacciata laddove con un'economia stagnante si decidesse di tagliare la spesa sociale e di innalzare tasse e contributi - consiste nell'intraprendere in modo serio e deciso un percorso di riforma del welfare state. Aspetto quest'ultimo che vale soprattutto per quei paesi in cui la situazione sociale e economica è più delicata, Italia compresa.

La crisi economica globale, da evento negativo qual è stato fino ad ora, potrebbe tuttavia trasformarsi in un fondamentale punto di svolta non solo per la politica sociale degli stati membri - che dovrebbero riformare il proprio sistema di protezione sociale per affrontare gli effetti della crisi - laddove, con un maggiore sforzo, lo potrebbe divenire anche per il processo di integrazione europea, nella misura in cui si riuscisse a costruire un unico welfare state europeo. In tal modo la UE compierebbe un primo importante passo lungo il percorso di transizione da semplice unione monetaria quale è oggi - in cui la politica sociale così come quella fiscale e dei redditi rimangono sotto la giurisdizione nazionale - a unione politica.

Per quanto riguarda il come affrontare la crisi fiscale - che, dal momento che interessa la finanza pubblica, investe inevitabilmente anche il welfare state - diverso è stato (ed è) l'atteggiamento assunto dai paesi industrializzati, che, in misura maggiore o minore, ne sono stati colpiti. Alcuni hanno messo a punto in maniera chiara e decisa una certa strategia, cui hanno fatto seguire azioni concrete, come la Gran Bretagna. Altri paesi, invece, si presentano come incapaci di trovare una soluzione. Ciò accade principalmente in Italia, poiché in tale paese si è dinanzi a una situazione di stallo, di inazione - come si è in precedenza accennato. Di fronte a un problema così serio e fondamentale, per la vita di un Stato e per il benessere dei suoi cittadini, non solo mancano interventi, poiché manca proprio una presa di posizione esplicita e ferma da parte dei *policy makers*: non si riesce a capire cosa questi vogliano o non vogliano fare, in quale modo intendano affrontare la situazione. Un atteggiamento che contribuisce ad accrescere l'insicurezza sociale e l'ansia per il

---

<sup>13</sup> Commission of the European Communities: *Long term sustainability of public finances for a recovering economy*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, SEC (2009), 1354, Brussels in Batić, 2011.

futuro tra i cittadini. L'inazione della politica, altresì, non fa altro che aggravare i problemi. Se non si decide di intervenire, infatti, le cose non si risolvono certe da sole, semmai accade il contrario, cioè peggiorano, rendendo così più difficile – e costosa in termini sociali e finanziari - la soluzione. Come paese agli antipodi dell'Italia da questo punto di vista si trova, appunto, la Gran Bretagna, che si presenta, tra i paesi industrializzati, come quello in cui la crisi finanziaria e la recessione economica assumono un aspetto più grave che altrove, vista la centralità che nel mondo finanziario riveste la *City of London*. Il governo britannico, infatti, di fronte alla crisi fiscale, per raggiungere l'obiettivo di ridurre un deficit salito ad un livello mai registrato in precedenza, ha stabilito che si dovesse intervenire non con un incremento della tassazione, ma con netti tagli alla spesa pubblica, vale a dire tramite «una completa rivalutazione del ruolo del governo nella fornitura di servizi pubblici» (HM Treasury, 2010, in Farnsworth e Irving, 2011, traduzione nostra). Il ridimensionamento fiscale complessivo previsto per il 2014/2015 è pari a £110 miliardi, equivalenti a circa un quinto del budget complessiva nel 2010. Si tratta di una serie di misure che non hanno precedenti nella storia del governo britannico successiva alla fine della seconda guerra mondiale. L'impatto di un tale inasprimento fiscale deciso nel 2010 sarà regressivo, e chi trarrà svantaggi da ciò, vale a dire un peggioramento delle condizioni di vita - nella misura in cui interventi e servizi sociali verranno sottoposti a drastici tagli - saranno le persone più ai margini della società, bambini e donne soprattutto. Ciò significa che una crisi generatasi nel settore finanziario verrà arrestata nel suo procedere mediante interventi che comportano un abbassamento del tenore di vita della maggior parte dei cittadini britannici, nello specifico di quanti si trovano in una situazione in bilico tra l'inclusione e la vulnerabilità sociale. La Gran Bretagna, tuttavia, non è l'unico paese industrializzato ad aver messa a punto una ricetta di inasprimento fiscale e tagli al welfare state, come risposta alla crisi fiscale indotta dalla crisi finanziaria. Anche altri paesi dell'Occidente industrializzato – non tutti, diciamo pure, fortunatamente - hanno, infatti, optato per una tale modalità di intervento, ma è anche vero che quanto a rapidità, durezza, e regressività dei tagli apportati al welfare state la Gran Bretagna non vanta concorrenti – primato che non ci pare certo fonte di orgoglio, anzi. Non è certamente legittimo rimediare ai danni provocati dal mondo finanziario, e dagli attori che in quello operano, sottraendo risorse al welfare state, vale a dire riversandone il peso sui cittadini – peso che, tra l'altro, non è distribuito equamente sugli stessi, poiché alcuni sono, diciamo, più sovraccaricati di altri. Un tale modo di procedere, infatti, comporta l'elevato rischio che le condizioni di vita della popolazione peggiorino. Una strategia, dunque, che anche da un punto di vista etico è ampiamente criticabile. Innanzitutto agire in tale modo significa mantenere al sicuro tutto il sistema finanziario, dal momento che si decide che la crisi lì generata venga risolta effettuando tagli sulla spesa sociale, ossia andando a reperire i soldi in un settore del

tutto estraneo (mercati finanziari da un lato, welfare state dall'altro), ma lo stesso si potrebbe dire laddove invece di tagliare, si fosse deciso di incrementare la tassazione generale. La soluzione più naturale, e quindi anche più rispettosa nei confronti della giustizia sociale, avrebbe consistito semmai nel fare in modo che gli artefici dei danni siano anche coloro che vi debbano mettere riparo. Pretendere, quindi, che fosse lo stesso mondo della finanza a rispondere delle proprie sregolatezze e dei propri errori – ad esempio tramite una tassazione su operazioni e profitti delle istituzioni finanziarie - invece che riversarne il peso sulla popolazione, e soprattutto sui segmenti sociali più marginali del tutto ignari delle trame elaborate dagli attori finanziari, così come delle loro logiche di azione, e molto più interessati agli andamenti dell'economia reale (dinamiche del mercato del lavoro, PIL, inflazione), visto che è da quest'ultima che deriva un impatto diretto sulla vita di tutti i giorni. La tassazione sul mondo della finanza avrebbe potuto essere affiancata efficacemente, per rastrellare le risorse necessarie per risolvere la crisi fiscale dello Stato, con una decisa lotta all'evasione fiscale, dal momento che si tratta di un fenomeno che fa mancare alle casse pubbliche una consistente quota di denaro, rappresentando in tal modo un danno per la società nel complesso e per il benessere di ogni cittadino. Quella di affrontare una crisi fiscale causata dalla finanza ridimensionando il welfare state oltre a essere una strategia insensata, come si è detto sopra, è anche una strategia destinata a fallire, poiché piuttosto che risolvere certi problemi ne crea di nuovi. Una conseguenza sociale negativa consiste certamente in un allargamento del divario tra ricchi e poveri, quindi in un incremento delle diseguaglianze sociali, con ricadute negative per la società nel suo complesso<sup>14</sup>. Questo si verifica a causa del fatto che i tagli – in specie se rapidi e violenti in una situazione di congiuntura economica negativa - agli schemi di protezione sociale si ripercuotono negativamente soprattutto su quanti occupano i gradini più bassi della scala sociale, mentre chi si colloca al vertice se ne è toccato, lo è solo di striscio. All'interno di una società, però, i benestanti, che possono anche fare a meno dei programmi welfare state, sono una risicata minoranza. Praticare tagli alle politiche sociali, in un momento in cui le risorse a esse destinate dovrebbero essere incrementate per affrontare le condizioni di disagio sociale portate e/o acutizzate dalla recessione economica, rappresenta un'azione che in definitiva implica un peggioramento delle condizioni di vita della maggioranza della popolazione. Si tratta dunque di un'azione politica praticamente autodistruttiva, che indebolisce progressivamente la tenuta della coesione sociale, visto che essa va a danneggiare la maggior parte dei cittadini, lasciando inalterata, se non migliorata, la condizione di una piccola porzione, provocando in tal modo una pericolosa spaccatura all'interno della società.

---

<sup>14</sup> Del rapporto tra livello delle diseguaglianze sociali e benessere complessivo della società, se ne tratterà nel capitolo successivo.

La crisi globale e la conseguente recessione economica hanno provocato, quindi, forti pressioni sui welfare state di tutti i paesi del mondo, sia di quelli dell'Occidente industrializzato che di quelli meno sviluppati. La crescita economica modesta, l'innalzamento del tasso di disoccupazione, la caduta della base occupazionale, così come gli alti livelli del debito pubblico costituiscono degli elementi che minano la sostenibilità e l'efficacia del welfare state nei vari paesi. In Europa, grazie alle forti politiche interventiste e agli stabilizzatori automatici costruiti nei welfare state dei vari paesi, si è riusciti a limitare relativamente gli effetti sociali e economici della recessione. Ad oggi, tuttavia, valutare in modo completo quello che è stato il costo sociale della crisi appare ancora un'operazione ardua.

C'è da sottolineare anche il fatto che tutti i paesi che sono stati colpiti dalla crisi hanno conosciuto un'accelerazione del processo di terziarizzazione. Il che ha riguardato anche l'Italia, ma in un modo anomalo rispetto a quanto accaduto altrove in Europa. Se, infatti, in quei contesti si è reagito alla crisi investendo e accrescendo i settori più avanzati, a più alto livello di innovazione tecnologica, incrementando sempre di più le fila dei lavoratori della conoscenza, così da accrescere la competitività del sistema economico sul piano globale, in Italia è avvenuto il contrario. Quei settori sono stati penalizzati a vantaggio di quelli più arretrati, così da accentuare un carattere distintivo del tessuto produttivo italiano, vale a dire il basso livello di innovazione tecnologica e organizzativa, che come tale non offre opportunità ai giovani più istruiti. Tant'è vero che l'Italia è quasi l'unico paese europeo in cui è in atto dal 2008 una riduzione delle professioni più qualificate, mentre le occupazioni più elementari non frenano la loro crescita (Reyneri e Pintaldi, 2013). Si tratta di un trend che va a creare posti di lavoro nelle occupazioni manuali meno qualificate - come molte di quelle che si trovano nell'ambito dei servizi alle famiglie - mentre li distrugge tra le professioni intellettuali, cosicché il divario con l'Europa si espande ulteriormente<sup>15</sup>. In tal modo non può altro che ampliarsi la - già critica - discrasia tra la crescente scolarizzazione dei giovani e una domanda di lavoro sostanzialmente arretrata, poco o per nulla qualificata, comportando così un gravissimo spreco di forza lavoro giovane e istruita<sup>16</sup>, quando non l'emigrazione di quei giovani in paesi più accoglienti per le competenze da essi possedute. Se, infatti, i giovani istruiti italiani sono pochi demograficamente parlando, sono troppi invece in termini economici (Reyneri, 2011). Così facendo, l'Italia si priva di quelle che sono le risorse decisive per affrontare le sfide del domani,

---

<sup>15</sup> Rispetto alla media UE15, in Italia la percentuale di lavoratori della conoscenza sul totale degli occupati è inferiore di 5 p.p., e dal 2008 il divario è in aumento. Quest'ultimo dato è indicativo del fatto che mentre negli altri paesi europei di fronte alla crisi si è accelerata la crescita dei lavoratori della conoscenza, l'Italia - partendo già da un livello significativamente inferiore di quelli - l'ha quasi arrestata (Reyneri e Pintaldi, 2013)

<sup>16</sup> Tant'è vero che l'Italia è, tra i paesi europei, quello in cui più alto è il livello di sovra-istruzione degli occupati, vale a dire di diplomati e laureati che sono impiegati in occupazioni per le quali non sono necessarie le competenze che hanno appreso durante il percorso formativo, quindi il titolo di studio che possiedono (Reyneri, 2011).

anche considerando il già ridotto peso dei giovani nella popolazione a causa delle dinamiche demografiche. Agli antipodi dell'Italia, c'è la Germania, vale a dire il paese che più di tutti ha saputo rendere la crisi un'occasione di innovazione, di sviluppo, puntando le carte sul terziario avanzato e sull'istruzione. C'è da chiedersi allora come l'Italia possa essere in grado di affrontare uno scenario globale, sempre più competitivo, rischiando così un pericoloso arretramento anche sotto i colpi della concorrenza dei paesi emergenti. Quando, infatti, la congiuntura tornerà positiva, il nuovo quadro non potrà che basarsi sulle professioni intellettuali più qualificate, sui settori più avanzati e innovativi, lì allora l'Italia seriamente rischierà di non riuscire più a tenere il passo.

Non si deve infatti dimenticare un aspetto molto rilevante: le crisi rappresentano non solo la chiusura di un ciclo ormai esaurito, ma anche l'inizio di uno nuovo, segnando una svolta nel progresso economico e sociale di un paese o di un gruppo di paesi. In tal senso le crisi non hanno solo un lato distruttivo nei confronti dell'esistente, nella misura in cui detengono anche un grande potenziale costruttivo, sebbene spetti ai paesi interessati impegnarsi e ingegnarsi per realizzare quest'ultimo – ed è quello che l'Italia non sta facendo. Si pensi, a tal proposito, alla crisi di metà anni Settanta, in quel caso vi fu la fine di una fase – quella fordista-taylorista – e l'inizio di una nuova, basata sullo sviluppo del settore dei servizi e sul modello giapponese (Bonazzi, 2007). Oggi si dovrebbe avere la stessa forza, inventiva - e coraggio - che resero ciò possibile, affinché dalla crisi in atto possa prendere avvio un nuovo sviluppo, e una fase migliore di quella che si sta chiudendo.

### *3.4 Dinamiche del mercato del lavoro*

Un ulteriore fenomeno che negli ultimi anni ha esercitato una forte pressione sul welfare state, contribuendo alla sua crisi, è rappresentato dalle trasformazioni intercorse nel mercato del lavoro. L'avanzare deciso della globalizzazione, la crescita della competitività a livello internazionale, lo sviluppo economico galoppante e la conseguente affermazione sullo scenario mondiale dei paesi emergenti (i cosiddetti BRICS: Brasile, Russia, Cina, India e Sud Africa) hanno reso necessario un intervento sull'assetto del mercato del lavoro nei vari paesi occidentali, così da equipaggiarsi al meglio per affrontare le nuove sfide e rimanere al passo. In Italia, il passaggio ad una fase post-industriale (o post-moderna) non è stato indolore, nella misura in cui il mancato adeguamento dell'assetto del welfare state al nuovo assetto del mercato del lavoro ha determinato conseguenze sociali negative, in specie per certi gruppi sociali, accrescendo la - già marcata - spaccatura tra *insiders* e *outsiders*. Se all'inizio degli anni Novanta, la forte stabilità occupazionale si presentava

come uno dei pilastri fondamentali della società italiana, ad oggi ci si trova di fronte a un elevato livello di precarietà dell'impiego e ad un tasso di disoccupazione che continua a salire, per effetto della crisi economica - aspetti entrambi che si rivelano particolarmente forti e diffusi tra la componente giovanile della popolazione. Nella seconda metà di quel decennio, l'Italia ha visto l'inizio di un processo di modernizzazione del mercato del lavoro, intrapreso al fine di portare le politiche del lavoro in linea con le configurazioni che le stesse stavano assumendo negli altri paesi dell'Unione Europea, così da non rimanere indietro e pertanto attrezzarsi per affrontare un'economia sempre più globale. Tale processo è stato portato avanti seguendo due distinte direttrici: da un lato quella della flessibilizzazione in entrata, dall'altro quella della fine del monopolio pubblico sul collocamento. Quella che qui ci interessa, ai fini dell'analisi sulla crisi del welfare state che si sta conducendo, è la prima. Si tratta di un percorso che fu intrapreso, tra le altre cose, con l'obiettivo di affrontare e risolvere il problematico rapporto tra i giovani e il lavoro, visto l'alto tasso di disoccupazione giovanile e le poche opportunità che già allora erano offerte loro dal mercato del lavoro italiano. Guardando, però, alla situazione attuale dei giovani nel mercato del lavoro, ci pare di poter dire – tristemente - che le cose non sono cambiate in positivo, ma semmai in negativo. Certamente la crisi economica è responsabile in prima battuta di ciò, tuttavia anche se consideriamo il periodo pre-crisi la condizioni lavorativa dei giovani non mostrava quei miglioramenti che le riforme volte a introdurre la flessibilità avrebbero dovuto apportare. Tali riforme, infatti, comportarono un aggravamento di quella condizione, poiché la modifica dell'assetto del mercato del lavoro non fu accompagnata da una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, cosicché la flessibilità è degenerata in precarietà. Si capisce allora come la crisi non abbia fatto altro che acutizzare ulteriormente una situazione, quella dei giovani nel mercato del lavoro, che era già in partenza alquanto critica. La flessibilità è stata introdotta, però, con un fine preciso: ridurre l'eccessiva rigidità – presunta, più che effettiva - del mercato del lavoro italiano. In realtà quella rigidità eccessiva che veniva attribuita all'Italia era frutto di un errore commesso dall'OCSE nel calcolo dell'indice di protezione dell'occupazione dipendente. A seguito della correzione di quell'errore, infatti, l'Italia non rientra più nel gruppo dei paesi più rigidi, ma al contrario in quello dei paesi meno vincolistici (Reyneri, 2011). L'errore fu dovuto al fatto che l'indice di protezione dell'occupazione venne calcolato senza tenere conto di quale fosse la parte dell'occupazione complessiva interessata dalle regole giuridiche e contrattuali a difesa del posto di lavoro. Quest'ultimo costituisce un aspetto fondamentale nel calcolare la rigidità del mercato del lavoro, dal momento che quelle regole non si applicano, oltre che ai lavoratori autonomi, alle piccole e piccolissime imprese, le quali quando non sono escluse di diritto da tali regole, lo sono di fatto. L'Italia, infatti, costituisce il paese industrializzato che presenta la più alta quota di lavoratori

autonomi, altresì le piccole e piccolissime imprese, spesso a conduzione familiare, rappresentano la stragrande maggioranza del tessuto produttivo.

Il processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro ha visto sostanzialmente due tappe principali: la legge 196/97 e la legge 30 del 2003, forse meglio conosciute, rispettivamente, come pacchetto Treu e legge Biagi. Con la prima furono tradotti in legge certi punti su cui il governo Prodi e le parti sociali erano giunti in occasione dell'episodio di concertazione che nell'anno precedente, il 1996, ebbe come esito finale il Patto per il lavoro, siglato nell'ottica di un risanamento dei conti pubblici sotto la pressione dell'avvicinarsi della scadenza per adempiere agli impegni presi dall'Italia in sede di firma del trattato di Maastricht nel 1992. La novità più importante del pacchetto Treu fu costituita dalla regolamentazione del lavoro interinale. L'Italia così interveniva su questa materia con un notevole ritardo rispetto agli altri paesi europei, nei quali tale tipo di contratto di lavoro era previsto già da molti anni. Il che ha rappresentato un tassello molto importante nel percorso di riforma del mercato del lavoro. Con il lavoro interinale, infatti, è stata creata – almeno questa era l'intenzione, poiché nei fatti le cose sono andate diversamente da come si era previsto<sup>17</sup> - un'opportunità in più per entrare nel mondo del lavoro, altresì la legge ha riconosciuto a certi soggetti privati la somministrazione di manodopera, rappresentando dunque un primo e implicito elemento di liberalizzazione dei servizi per l'impiego<sup>18</sup>. La seconda tappa nel processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano ha coinciso con la legge Biagi, la 30 del 2003, imprimendo una decisa accelerata a tale processo. Furono, infatti, introdotte nuove forme contrattuali, vale a dire i contratti di lavoro atipici, con lo scopo di estendere le opportunità occupazionali dei soggetti che allora erano fuori o ai margini del mercato del lavoro - giovani e donne *in primis*, ma anche lavoratori anziani e extracomunitari – così da favorire il loro inserimento lavorativo, al contempo tali misure avrebbero dovuto rappresentare uno strumento di lotta al lavoro nero. Una legge, la 30/2003, elaborata con l'obiettivo di ridurre il gap generazionale e di genere, che però nella sua applicazione ha fallito completamente, poiché tali gap sono stati estesi e aggravati, con un peggioramento della condizione occupazionale di giovani e donne, con le giovani donne quale categoria sociale in cui le difficoltà sono più marcate. Il fallimento della legge è da imputare a due aspetti fondamentali: in primo luogo il fatto che il processo di flessibilizzazione è stato parziale e selettivo, interessando solo la fase di ingresso, cosicché le nuove forme contrattuali si sono concentrate principalmente sui giovani alla prima loro esperienza nel mondo del lavoro - lasciando inalterata, quindi stabile e sicura, la posizione lavorativa di adulti e anziani (De Luigi e

---

<sup>17</sup> Il lavoro interinale tende a condurre ad altri lavori atipici, non rappresenta quindi un trampolino di lancio verso il mercato del lavoro ordinario (Paci, 2005; Reyneri, 2011).

<sup>18</sup> La fine del monopolio pubblico sul collocamento avvenne con il d.lgs. 469/97, con il quale la competenza in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro venne decentrata a regioni e enti locali. Altresì l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro venne estesa ai soggetti privati.



Rizza, 2011) - e, in secondo luogo, la mancata riforma del sistema degli ammortizzatori sociali. Questi due fattori intrecciandosi hanno comportato effetti negativi per la condizione dei giovani italiani nel mercato del lavoro. Eppure le nuove tipologie contrattuali, atipiche, avrebbero potuto rappresentare un'opportunità per l'individuo, offrendo ad esso la possibilità di essere artefice della propria carriera lavorativa, di sentirsi libero di cambiare lavoro, di scegliere nuove occupazioni, e quindi di sentirsi imprenditore di se stesso, ampliando la sua azione nel mercato del lavoro (Fullin 2002 in Paci, 2005), permettendo così un arricchimento delle proprie esperienze professionali e delle proprie conoscenze. La mancanza di adeguati strumenti di tutela ha trasformato delle potenziali opportunità di libertà e realizzazione di sé, quindi di crescita per l'individuo, in rischi, che nel caso dei giovani ostacolano il raggiungimento dell'età adulta, spostando i traguardi di tale percorso sempre più in avanti, comportando ricadute negative oltre che per il singolo anche per la società nel suo complesso. Per la stragrande maggioranza dei giovani, infatti, flessibilità significa precarietà, dipendenza prolungata dalla famiglia d'origine, insomma è fonte di problemi, non costituendo certamente una possibilità di libertà e realizzazione personale, laddove invece se accompagnata da un adattamento dell'assetto del welfare state per affrontare i nuovi rischi del mercato del lavoro, lo sarebbe.

La segmentazione del mercato del lavoro si è quindi accentuata. Questo, infatti, si presenta spaccato in due aree: da una parte c'è il settore primario, caratterizzato dal lavoro stabile, protetto e ben remunerato, con prospettive di carriera; dall'altro quello secondario che presenta posizioni instabili, precarie, bassi salari, in cui giovani e donne sono sovra rappresentati. È vero, difatti, che la flessibilizzazione del mercato del lavoro ha fatto sì che quelli che prima erano gli esclusi, giovani e donne, riuscissero a entrare nel mercato del lavoro, ma li ha fatti entrare dalla porta di servizio, lasciandoli altresì intrappolati nell'area secondaria. Non si è riusciti, quindi, a fare in modo che i lavori atipici rappresentassero un trampolino di lancio verso l'occupazione stabile, vale a dire l'area primaria. Il problema, infatti, è che i due segmenti del mercato del lavoro non comunicano tra di loro, sono quasi impermeabili. Ciò significa che assai difficilmente si riesce a balzare dal secondo al primo, rimanendo così intrappolati in una sequenza di lavoro temporaneo, poco pagato, e disoccupazione, non coperta da ammortizzatori sociali, in cui è solo la famiglia d'origine - se c'è e se può - a fornire un riparo dallo scivolamento verso la vulnerabilità e l'esclusione sociale.

Gallino (2009) si schiera contro la flessibilità sostenendo che i lavori flessibili – ossia «i lavori o meglio le occupazioni che richiedono alla persona di adattare ripetutamente l'organizzazione della propria esistenza – nell'arco della vita, dell'anno, sovente perfino del mese o della settimana – alle esigenze mutevoli della o delle organizzazioni produttive che la occupano o si offrono di occuparla, private o pubbliche che siano» (*Ibidem*, p. 4) – comportano rilevanti costi personali e sociali per il

singolo, e quindi anche per la famiglia cui appartiene, così come per la società nel suo complesso. Il più rilevante costo umano della flessibilità è – come in parte si è già accennato - la precarietà. Il punto, infatti, è che non è la flessibilità in sé ad essere negativa, nella misura in cui lo è la sua degenerazione in precarietà. La flessibilità degenera in precarietà – come è accaduto in Italia, soprattutto per i giovani, a seguito dell'entrata in vigore della 30/2003 - quando la modifica dell'assetto del mercato del lavoro, attuata tramite l'introduzione di varie forme di lavoro atipico, non è accompagnata da un adattamento dell'assetto del welfare state a quella situazione mutata. Si potrebbe dire, quindi, che gli effetti della flessibilità sono dipendenti dal livello di demercificazione del welfare state. L'avvento della flessibilità nel mondo del lavoro comporta, infatti, l'emergere di nuovi rischi per il lavoratore. Se il welfare state rimane tale quale era quando il mercato del lavoro era basato sul lavoro tipico, fordista – quando quindi quei rischi erano assenti - il lavoratore si scopre privo di un qualche forma di copertura, l'unica di cui dispone è quella rappresentata dalla famiglia. In tale modo la flessibilità, che pure – come si è detto - potrebbe rappresentare un'occasione di crescita per l'individuo, si trasforma in precarietà, divenendo così qualcosa di negativo. Possiamo allora sostenere che la legge Biagi ha fatto un lavoro a metà, non rispettando il principio della *flexicurity*: ha introdotto la flessibilità, ma non ha garantito la sicurezza, laddove invece si tratta di due aspetti necessariamente complementari affinché sia l'impresa che il lavoratore possano trarre vantaggio dalla flessibilizzazione del mercato del lavoro. La conseguenza di tale lavoro incompleto è che i lavoratori si ritrovano a dover fare i conti con la precarietà, quindi con un lavoro che c'è e non c'è, e – soprattutto - a dover affrontare la fluidità lavorativa senza adeguati ammortizzatori sociali. L'insicurezza delle condizioni di lavoro, però, non rimane circoscritta in tale ambito, in quanto si trasmette anche alle condizioni di vita, perché in assenza di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali, mancanza di lavoro vuol dire mancanza di reddito, il lavoro così come il reddito sono del tutto provvisori e possono venire meno da un momento all'altro. A tal proposito, Gallino (2009) sostiene che la precarietà, quale costo umano della flessibilità, presenta tre differenti aspetti. In primo luogo limita fortemente, se non annulla del tutto, la possibilità di fare progetti per il futuro, progetti sia attinenti alla sfera professionale sia a quella personale e esistenziale. Si pensi, ad esempio, alla situazione di un giovane precario che vive ancora con la propria famiglia d'origine. L'insicurezza dell'occupazione non gli permette di progettare il proprio futuro, quindi di decidere di sposarsi o di andare a vivere da solo, di avere dei figli. Il non sapere se il prossimo anno o tra alcuni mesi si sarà senza lavoro o no è un qualcosa che obbliga l'individuo a rimandare continuamente certe decisioni a data da definirsi, costringendolo magari in una situazione che vorrebbe invece lasciarsi alle spalle – come può essere il vivere ancora con i genitori a

trent'anni<sup>19</sup>. L'averne un posto di lavoro, e quindi un reddito, sicuro è una condizione indispensabile per compiere scelte così importanti nella vita di un individuo, lo è altresì per poter accedere a un mutuo – spesso necessario per molte giovani coppie che desiderano costruire qualcosa insieme, o anche per il singolo che intende iniziare una vita per conto proprio. Se ci fosse un welfare state tarato sul nuovo mercato del lavoro, probabilmente tale problema non sussisterebbe o comunque sarebbe marginale. Laddove, infatti, il lavoratore precario – si pensi prima di tutto a un giovane - potesse accedere ad adeguati strumenti di sostegno del reddito nelle fasi di passaggio da un lavoro all'altro, così come partecipare a corsi di formazione professionale continua, in modo tale da tenersi al passo con i cambiamenti e le tendenze della domanda di lavoro, e a servizi che facilitino la ricerca di un nuovo impiego, le possibilità di progettazione della propria esistenza - e quindi di libertà e di realizzazione di sé - aumenterebbero notevolmente. Un secondo aspetto della precarietà che è legato al primo sopra descritto, fa riferimento al fatto che la propria vita può essere sconvolta da un momento all'altro da parte di fattori del tutto contingenti che, come un fulmine a ciel sereno, irrompono nella normalità di tutti i giorni senza che si possa fare nulla per cercare di controllarli e di frenarli, e con effetti potenzialmente deleteri per il proprio destino. Quello che ne deriva è un senso di impotenza per il lavoratore. È quando accade, ad esempio, quando l'impresa presso cui si lavora decide all'improvviso di dislocare la produzione in un altro paese, ritrovandosi così di punto in bianco di fronte a un terribile bivio: o trasferirsi con l'impresa in quel paese per continuare a lavorare in quella, oppure rimanere in Italia e quindi senza lavoro, magari con una famiglia sulle spalle<sup>20</sup>. L'ultimo dei tre aspetti della precarietà, che Gallino menziona, riguarda la carriera lavorativa. Se si esclude le professioni che richiedono elevati livelli di competenza, la flessibilità comporta che non si riesca ad accumulare nessuna esperienza professionale, tale da poter essere

---

<sup>19</sup> In Italia l'età a partire dalla quale per un individuo è più comune essere usciti dalla casa dei genitori (quindi vivere per conto proprio, o con il proprio partner o con amici) piuttosto che risiedere ancora in quella è di 30 anni per gli uomini e 28 per le donne. Tali valori sono superiori non solo a quelli registrati in passato, ma anche a quelli presenti oggi negli altri paesi dell'Europa nord-occidentale. In Danimarca si riscontra il valore più basso: tanto per gli uomini quanto per le donne 20 anni è l'età di uscita dalla casa dei genitori. In Francia, Germania, Gran Bretagna sono presenti valori inferiori ai 25 anni. Gli unici paesi che si avvicinano al caso italiano sono Grecia e Portogallo. In conformità con tale quadro, l'Italia altresì è tra i paesi in cui più elevata è la percentuale di under 30 che dipendono economicamente dalla famiglia d'origine (Rosina, 2013).

<sup>20</sup> Un episodio simile si è verificato nell'agosto 2013, quando un'impresa dell'Emilia Romagna ha approfittato del periodo delle ferie estive per trasferire merci e macchinari nell'Est Europa, dove ha deciso di dislocare la produzione. I 40 operai - così come i sindacati - non erano stati avvertiti, anzi a fine luglio erano stati salutati con un "ci rivediamo il 26...", e sono venuti a sapere di quanto l'azienda stava facendo per caso – anche perché il trasferimento avveniva durante la notte. L'azienda dopo essere stata scoperta si è limitata a inviare agli operai, rimasti increduli di fronte a un tale comportamento, una lettera in cui venivano spiegate le ragioni di quella fuga, in cui altresì veniva offerta loro la possibilità di mantenere il posto di lavoro trasferendosi nel paese dove si stava dislocando la produzione – l'alternativa a ciò era rappresentata dalla perdita del posto. È stato inoltre avviato un confronto con i sindacati, con la mediazione del comune in cui si trova l'azienda. Il titolare dell'impresa per giustificare un gesto così vergognoso, che si commenta da solo - specialmente nell'attuale periodo di difficoltà economica in cui il lavoro diventa una risorsa sempre più scarsa - ha dato la colpa alle tasse, ai sindacati, alle banche che non elargiscono crediti, alla burocrazia, sostenendo che tali elementi sono responsabili della crescente fuga di imprese dall'Italia. Fonte: [www.ilrestodelcarlino.it](http://www.ilrestodelcarlino.it)

trasferita da un lavoro all'altro, e che quindi attribuisca un punto in più al lavoratore, offrendogli così maggiori possibilità di trovare un nuovo impiego. Una sequenza di lavori a tempo determinato, a scadenza, che non portano a un'occupazione stabile, spesso rappresenta uno sfavorevole biglietto da visita, di fronte al quale il datore di lavoro sarà più propenso a dare un giudizio negativo piuttosto che positivo sulla produttività del lavoratore, cosicché non si riesce a venir fuori dalla spirale della precarietà. In tal modo per il lavoratore precario non esiste una carriera, e quindi anche l'identità lavorativa, che poi è il perno dell'identità personale e sociale, è inconsistente.

Anche Sennett (1999 in Barazzetti, 2007) dà un giudizio negativo sulla flessibilità, sottolineando il fatto che con essa la prevedibilità scompare e l'insicurezza diventa la condizione dominante nella vita degli individui. Questi ultimi, infatti, si ritrovano a vivere assillati dalla paura di perdere il controllo sulla propria vita, di vedersi stravolta la propria esistenza da parte di eventi del tutto contingenti, alle prese con un lavoro fluido, mobile che una volta dopo l'altra si interrompe e riprende con diverse vesti, magari in un altro luogo. La continuità nel tempo, quindi, smette di costituire un principio cardine tanto per la sfera del lavoro quanto per lo stile di vita – mentre lo era durante la fase fordista - con la conseguenza che cambia il significato del lavoro stesso e quindi, come si è già accennato, anche dell'idea di carriera. L'Autore ritiene che l'avvento del capitalismo a breve termine, vale a dire quello caratterizzato dalla flessibilità, determini l'emergere di una contraddizione, quella tra rapporti affettivi e rapporti produttivi. Si tratta di una contraddizione, che secondo Sennett, non era presente durante il periodo fordista, e che è dovuta al fatto che il lavoro da un lato e la sfera affettiva dall'altro richiedono diverse qualità, laddove prima dell'avvento della flessibilità, e quindi dell'irruzione del breve termine nella vita delle persone, erano invece uguali - nel senso che in entrambi i casi era il lungo termine il valore fondamentale - permettendo così al lavoratore di mediare tra quei due ambiti. Oggi questa mediazione non è più possibile poiché se il mondo del lavoro si basa sull'idea del breve termine, i rapporti affettivi invece hanno sempre bisogno del lungo termine per essere costruiti e mantenuti. Il dedicarsi a qualcuno è un qualcosa che richiede tempo, costanza, impegno duraturo, e il legame che si crea deve essere alimentato continuamente se lo si vuole far durare. Il lavoro contemporaneo si erige invece su valori opposti, cosicché l'individuo si ritrova spaccato in due fronti, incapace di trovare un punto di incontro tra le due sfere, quella lavorativa e quella affettiva, che compongono la sua esistenza e quindi la sua identità. La contraddizione tra rapporti produttivi e rapporti affettivi rappresenta quindi la causa del conflitto tra personalità e esperienza che lacera la vita del lavoratore flessibile nell'era della modernità liquida.

È opportuno fare però una precisazione. Il sentimento di insicurezza lavorativa non è dato dalla flessibilità in sé, dalla diffusione di lavori atipici, ma da quello che è il sistema degli ammortizzatori

sociali, dalla loro generosità, dall'insieme quindi delle politiche del lavoro, così come dal livello del tasso di disoccupazione – soprattutto di quella di lunga durata - cosicché il rischio di perdere il lavoro si fa più o meno inquietante (Reyneri e Pintaldi, 2013). Un lavoratore danese, ad esempio, vive la flessibilità lavorativa certamente con più tranquillità e meno apprensione di un lavoratore italiano, poiché sa che in caso di perdita del lavoro sarà sostenuto da buoni sussidi o - se non ha versato sufficienti contributi, come può essere il caso di un giovane alle prese con la transizione alla vita adulta - da un reddito minimo garantito, e che potrà altresì usufruire di efficienti servizi pubblici per l'impiego che lo aiuteranno a ritrovare un lavoro. Tant'è vero che la Danimarca – in cui come, si è visto, si è realizzato praticamente in modo pieno il principio della *flexicurity*, costituendo un modello da tale punto di vista – è il paese in cui più basso è il sentimento di insicurezza tra i lavoratori, in Italia all'opposto quel sentimento presenta un livello tra i più elevati.

C'è stata dunque una contrazione dell'occupazione fordista – vale a dire del posto fisso, il lavoro stabile, ben retribuito, tutelato - che però non è stata colmata da una crescita del lavoro atipico, ciò significa che tanto la disoccupazione quanto l'inattività hanno conosciuto un incremento.

La crisi scoppiata nel 2008 ha comportato un peggioramento generale della situazione del mercato del lavoro italiano, causando una crescita del tasso di disoccupazione, che non si è ancora arrestata, tuttavia non tutti i componenti della forza lavoro sono stati colpiti allo stesso modo dai suoi effetti.

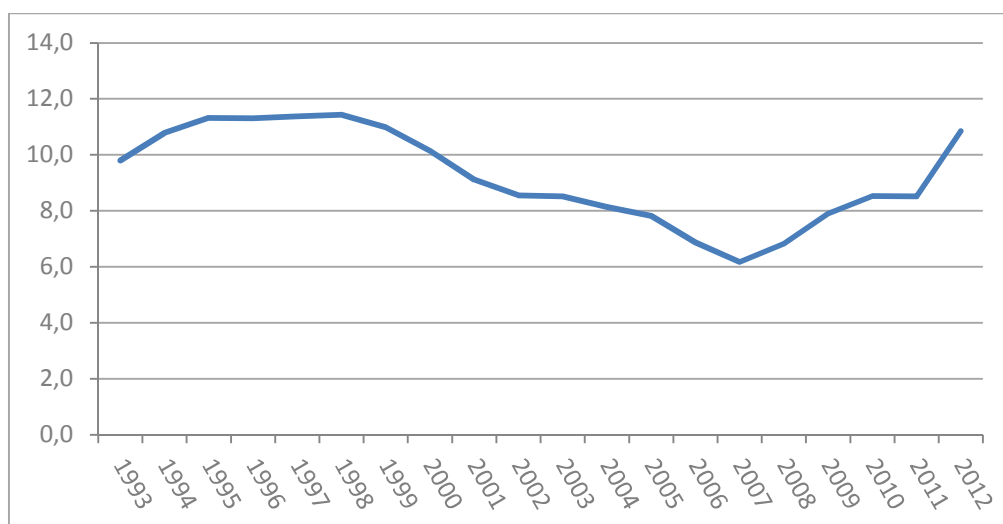


Grafico 5. Tasso di disoccupazione totale in Italia – Anni 1993-2012.

Fonte: ISTAT.

Come si vede dal grafico sopra riportato, nel periodo compreso tra i 1993 e il 2012, il tasso di disoccupazione totale ha raggiunto il suo apice nel biennio 1997-1998, attestandosi all'11,4 per cento. L'andamento crescente iniziato nel 1993 tocca il punto massimo nel 1998, da quell'anno per

il tasso di disoccupazione totale inizia una fase di discesa che si protrae fino al 2007, anno in cui si registra il livello minimo degli ultimi due decenni, vale a dire il 6,2 per cento. Dal 2007, però, il tasso di disoccupazione torna a salire a causa della recessione economica portata dalla crisi, e tale crescita subisce una forte impennata verso l'alto nel 2011, infatti, balza dall'8,5 per cento di quell'anno al 10,8 per cento del 2012. La crescita del tasso di disoccupazione, indotta dalla crisi economica, ha interessato tutti i paesi europei, sebbene con diversa intensità – quest'ultima nel caso italiano si è mostrata particolarmente marcata. Si tratta altresì di un andamento tuttora in atto e un'inversione di tendenza pare ancora molto lontana, nonostante si inizino a intravedere dei timidi segnali di ripresa. Nell'eurozona sembra quindi profilarsi il rischio di una crescita economica senza lavoro. Tale eventualità, però, è da imputare anche al fatto che gli effetti occupazionali, derivanti da una ripresa dell'economia, si manifestano solo nel lungo periodo.

Considerare il solo tasso di disoccupazione, tuttavia, potrebbe condurre a una lettura fuorviante delle dinamiche in atto nel mercato del lavoro. Una riduzione del tasso di disoccupazione non va considerata troppo frettolosamente come un segnale di miglioramento per le condizioni del mercato del lavoro, infatti, tale riduzione potrebbe essere dovuta a due fenomeni ben diversi, l'uno positivo e l'altro negativo. Se il tasso di disoccupazione si riduce e il tasso di occupazione aumenta, allora si è di fronte a un trend positivo, poiché significa che chi era in cerca di lavoro lo ha trovato. Al contrario, se il tasso di disoccupazione diminuisce, mentre quello di occupazione si riduce o rimane invariato, il quadro è negativo, perché vuol dire che coloro che erano alla ricerca di un lavoro, nella misura in cui non sono riusciti a trovarne uno, hanno deciso di abbandonare il mercato del lavoro, e quindi il tasso di attività diminuisce. In questo secondo caso si è di fronte al fenomeno dello scoraggiamento – che nel caso italiano interessa principalmente le donne, in specie nel Mezzogiorno. Si capisce allora che quando si analizza le dinamiche del mercato del lavoro è necessario considerare sia il tasso di disoccupazione sia il tasso di occupazione, affinché si riesca a condurre una lettura corretta di certi fenomeni, da utilizzare come base per elaborare efficienti politiche. A tal proposito si può avanzare una seconda riflessione, legata strettamente a quella sopra esposta. Il concentrare - nei discorsi dei *policy makers*, nelle informazioni veicolate dai mass media, e quindi nel dibattito pubblico - l'attenzione sul tasso di disoccupazione, piuttosto che su quello di occupazione, potrebbe comportare effetti di enorme rilevanza, riguardanti la tenuta della coesione sociale nel paese. Il tasso di disoccupazione, infatti, nel periodo 2004-2012 si mantiene per lo più al di sotto del dato medio della UE27, e solo nel 2012 lo supera leggermente. Considerare solo tale indicatore, quindi, fornisce un quadro del mercato del lavoro italiano – soprattutto in prospettiva comparata – opposto a quello che si delibererebbe se nell'analisi si privilegiasse il tasso di occupazione – come si vedrà di seguito. Nel primo caso, infatti, la situazione italiana non appare

così drammatica, anzi emerge come più o meno in linea con quella media europea, il che ha certamente un effetto rassicurante sugli italiani, contribuendo a contenere e inibire lo scoppio di eventuali tensioni sociali. Si tratta però di una visione distorta, perché i dati sull'occupazione rivelano che la situazione italiana è davvero drammatica se confrontata con il contesto europeo. L'insistere, all'interno della discussione sul mercato del lavoro, sul tasso di disoccupazione - piuttosto che su quello di occupazione - può essere pertanto annoverato tra i fattori che concorrono a spiegare il perché in Italia la coesione sociale si mantenga come relativamente stabile, scongiurando l'acutizzarsi di tensioni sociali e il loro esplodere in forti espressioni di protesta e di disordine, nonostante la diffusione di un crescente malessere tra la popolazione. In un certo senso, si potrebbe perfino ipotizzare che si tratti di una strategia comunicativa intenzionalmente posta in essere dalla politica e dai media, al fine di evitare proprio una degenerazione di quel malessere diffuso in situazioni potenzialmente minacciose per la tenuta dell'ordine sociale all'interno del paese. Un altro fattore decisivo nello spiegare il perché non si sia fino ad oggi formato un movimento sociale di protesta contro le tragiche condizioni del mercato del lavoro italiano, e la caduta occupazionale causata dalla recessione economica, è da individuare nel fatto che questi aspetti colpiscono principalmente giovani e donne. Queste costituiscono delle figure sociali deboli, che tradizionalmente sono state confinate ai margini del mercato del lavoro, anche in virtù dell'assetto familistico di quest'ultimo – cioè basato sull'occupazione relativamente stabile e protetta dei maschi adulti capifamiglia, che fino ad ora pare resistere sotto i colpi della crisi<sup>21</sup>. Nel caso dei giovani c'è altresì da considerare il loro sempre più ridotto peso nella popolazione, a causa del persistente calo della fecondità, per cui essi sono destinati a diventare sempre più una minoranza tra i disoccupati, anche per la più lunga permanenza all'interno del sistema formativo.

È possibile trovare una dimostrazione di quanto sostenuto sopra, se si considera simultaneamente l'andamento del tasso di occupazione e quello del tasso di disoccupazione nel periodo precedente alla crisi. Prima dello scoppio della crisi, infatti, alla riduzione del tasso di disoccupazione corrispondeva in generale un aumento del tasso di occupazione, segno quindi di un mercato del lavoro in cui domanda e offerta andavano – diciamo - d'accordo, nella misura in cui le persone alla ricerca di un lavoro, riuscivano per lo più a trovarlo. Tant'è vero che il periodo 1995-2008

---

<sup>21</sup> C'è però da specificare meglio tale punto. Il tradizionale modello italiano di redistribuzione di una risorsa scarsa, quale è il lavoro, tra i maschi adulti capifamiglia persiste, nonostante la crisi, solo nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, infatti, la caduta occupazionale è stata così drastica da essere andata a toccare anche la posizione dei maschi adulti capifamiglia – sebbene la perdita di posti di lavoro da questi subita rimanga inferiore a quella conosciuta dagli altri membri della famiglia. La conseguenza è che in tale parte d'Italia è in atto un preoccupante fenomeno, vale a dire l'aumento delle famiglie senza alcun reddito da lavoro – quindi a serio rischio di esclusione sociale - dato che le politiche di contrasto alla povertà e quelle di sostegno al reddito sono misere, tra le meno generose dell'area OCSE. Il che non può che ampliare la storica frattura tra le due Italia, andando in tal modo a frenare lo sviluppo dell'intero paese (Reyneri e Pintaldi, 2013).

rappresenta uno dei periodi migliori che il mercato del lavoro italiano abbia conosciuto fino a oggi. La crescita del tasso di occupazione registrata in quegli anni, tuttavia, non è stata tale da annullare o quantomeno ridurre il tradizionale divario con il dato medio europeo (Reyneri e Pintaldi, 2013).

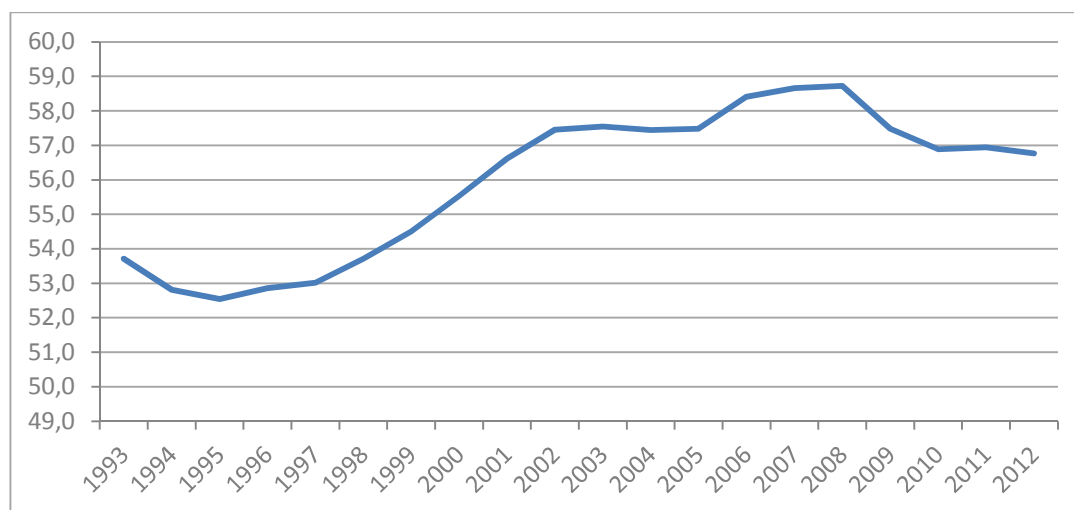


Grafico 6. Tasso di occupazione in Italia – Anni 1993-2012.

Fonte: ISTAT.

Le cose vengono, però, capovolte dall'avvento della crisi. Nello specifico il tasso di disoccupazione diminuisce fino al 2007, anno in cui come si è detto, raggiunge il valore minimo degli ultimi vent'anni (6,2 per cento), mentre il tasso di occupazione aumenta fino al 2008, toccando proprio in quell'anno – è l'anno in cui la crisi si manifesta pienamente anche in Italia – il punto più alto dal 1993, ossia il 58,7 per cento. All'aumento del tasso di disoccupazione si accompagna la riduzione del tasso di occupazione, vuol dire che chi prima era occupato con la crisi diventa disoccupato, le persone perdono il lavoro, e quindi gli ammortizzatori sociali vengono sottoposti ad una forte pressione, ma non tutti riescono ad accedervi.

Lo scenario diventa ancora più drammatico se si procede ad una analisi comparata - si veda il Grafico sotto riportato, in cui emerge chiaramente la pessima performance occupazionale italiana. Considerando la fascia d'età 20-64 anni, il tasso di occupazione italiano nel 2012 è inferiore di più di 7 p.p. a quello della UE28 (61 per cento contro 68,4 per cento)<sup>22</sup>. Tra i 28 stati membri, nel 2012 una performance occupazionale peggiore di quella italiana si è registrata solo in Grecia (55,3 per

<sup>22</sup> Senza il contributo dei lavoratori immigrati, la performance occupazionale italiana sarebbe ben peggiore, con un tasso di occupazione significativamente inferiore a quello attuale. Tant'è vero che nel 2012, considerando la popolazione tra i 20 e i 64 anni, tra le donne immigrate il 54 per cento lavora, mentre tra le italiane la percentuale scende al 50 per cento, tra gli uomini invece gli immigrati che lavorano sono il 77 per cento, mentre gli italiani il 71 per cento (Reyneri e Pintaldi, 2013).



cento), Croazia (55,4 per cento) e Spagna (59,3 per cento). Ed proprio la ristretta base occupazionale il problema dei problemi del sistema Italia. Se non verrà invertito questo trend - che si potrebbe definire perfino tipico – dell’evoluzione del mercato del lavoro italiano, l’obiettivo fissato dalla Strategia Europa 2020 di portare al 75 per cento il tasso di occupazione nella fascia d’età 20-64 anni diventerà sempre più irraggiungibile, con il serio rischio di non riuscire a mantenere il passo con il resto dei paesi europei.

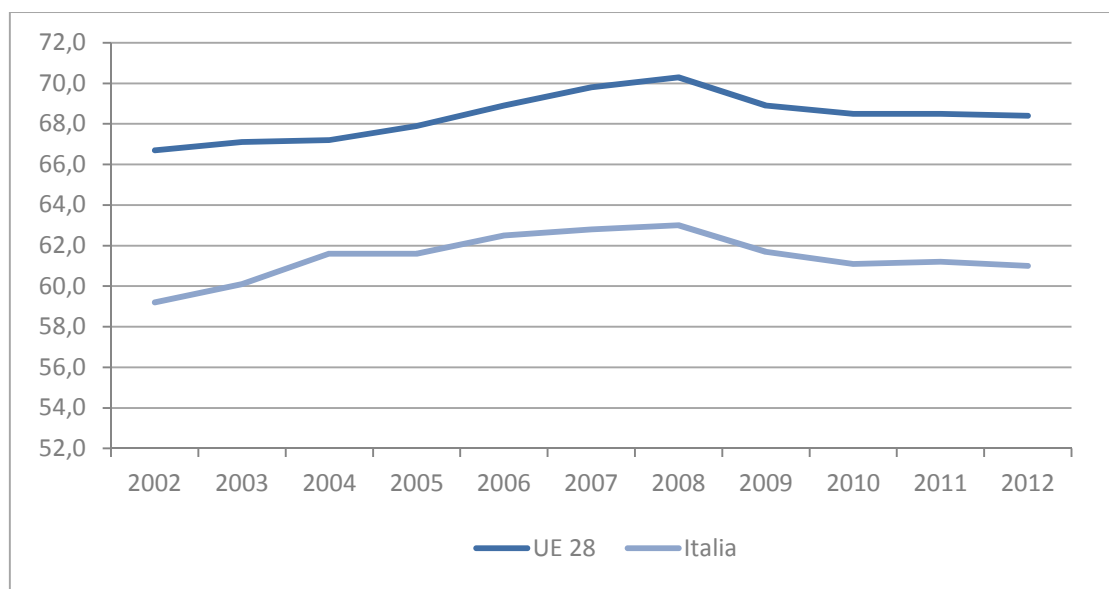


Grafico 7. Tasso di occupazione (20-64 anni). Italia e UE27 – Anni 2000-2012.  
Fonte: EUROSTAT.

La causa del basso tasso di occupazione italiano è costituita dalla presenza, all’interno del mercato del lavoro, di squilibri territoriali – vale a dire il cronico e grave divario tra Nord e Sud - di genere, di età e di livello d’istruzione. La crisi ha determinato un ampliamento di alcuni di questi divari che caratterizzano tradizionalmente il mercato del lavoro italiano. Nello specifico si sono aggravati gli squilibri per generazione, livello di istruzione e territorio. Il divario di genere, invece, in questi anni di recessione economica si è ridotto, ma solo perché è peggiorata la condizione occupazionale degli uomini, mentre quella delle donne non ha subito cambiamenti significativi né in positivo né in negativo<sup>23</sup>. Il che è da ricondurre al fatto che gli uomini sono impiegati nei due settori maggiormente colpiti dalla crisi, vale a dire industria manifatturiera e costruzioni.

È interessante soffermarsi brevemente anche sull’impatto che la crisi ha avuto sulla condizione degli immigrati nel mercato del lavoro, confrontandola con quanto accaduto per gli italiani. La crisi

<sup>23</sup> ISTAT, Rapporto annuale 2014.

ha determinato un peggioramento del tasso di occupazione e di quello di disoccupazione tanto per gli autoctoni quanto per gli immigrati. Ciò che merita attenzione è tuttavia il fatto che per i secondi quel peggioramento non è stato molto più grave che per i primi – in specie se si considera quanto avvenuto negli altri paesi europei. Con la crisi, solo tra i maschi cresce (o meglio emerge) il divario tra il tasso di disoccupazione degli immigrati e quello degli autoctoni - poiché il primo cresce più del secondo<sup>24</sup> - mentre in precedenza questi due indicatori si collocavano quasi allo stesso livello. Tra le donne, invece, il divario – già presente prima della crisi - si mantiene più o meno costante, poiché il tasso di disoccupazione delle italiane e quello delle straniere conoscono uno stesso incremento, con il primo che supera il secondo di poco più di 4 p.p.. Rispetto ai gap tra il tasso di disoccupazione degli autoctoni e quello degli immigrati registrati in tutti gli altri paesi europei, lo svantaggio sofferto dagli immigrati in Italia è molto più contenuto, il che vale tanto per gli uomini quanto per le donne. Per quanto riguarda il tasso di occupazione nella fascia 20-64 anni, per le donne immigrate diminuisce a causa della crisi di 2 p.p., arrivando al 54 per cento nel 2012, mentre quello delle italiane non conosce modifiche significative, rimanendo al 50 per cento. Se si guarda agli uomini, la differenza tra immigrati e autoctoni è molto più marcata. Il tasso di occupazione degli stranieri si è ridotto di oltre 10 p.p., mentre quello degli italiani ha conosciuto un calo poco inferiore ai 4 p.p.. Il divario a svantaggio degli italiani passa, pertanto, dai quasi 13 p.p. del periodo pre-crisi a poco più di 6 p.p. di quello attuale<sup>25</sup> (Reyneri e Pintaldi, 2013). Nonostante la crisi, quindi, gli immigrati conoscono uno svantaggio contenuto rispetto agli autoctoni quanto a condizione occupazionale. Ciò è da ricondurre alla circostanza per cui se un immigrato perde il lavoro più frequentemente di un italiano, tuttavia lo ritrova più rapidamente. Un immigrato ha bisogno di ritornare a essere occupato – e quindi ad avere un salario - in tempi molto brevi, perché a differenza di un italiano non può contare sul sostegno della rete familiare e parentale, altresì, se si tratta di un extra-comunitario, c'è da aggiungere che il permesso di soggiorno è subordinato al possesso di un'occupazione. Il che porta l'immigrato a non tenere conto della qualità delle occasioni di lavoro che trova – anche se ha un titolo di studio elevato - essendo disponibile a svolgere qualsiasi lavoro, anche quelli più pesanti e/o umilianti tendenzialmente rifiutati dagli italiani. Altresì, come si vedrà, gli immigrati presentano una mobilità sul territorio nazionale maggiore di quella propria degli autoctoni, pertanto se non riescono a trovare lavoro nella zona in cui risiedono molto più facilmente dei secondi sono portati a spostarsi altrove per cercarne uno.

---

<sup>24</sup> Il che è da ricondurre al fatto che gli immigrati sono concentrati nei settori più colpiti dalla crisi, vale a dire nell'industria manifatturiera e nelle costruzioni.

<sup>25</sup> Delle differenze tra Nord e Sud relative al rapporto tra immigrati e lavoro, se ne parlerà specificatamente nel paragrafo dedicato all'immigrazione.

A proposito della recente – e tuttora in atto – caduta occupazionale<sup>26</sup>, c'è tuttavia da fare una importante precisazione. Con lo scoppio della crisi e con il delinearsi della successiva fase di recessione economica, l'Italia, per cercare di contenerne le ricadute negative in termini occupazionali, ha fatto un largo ricorso a una misura che non ha eguali negli altri paesi europei: la Cassa Integrazione Guadagni<sup>27</sup>. Si tratta di una misura cui possono accedere solo le imprese di certe dimensioni e operanti in determinati settori, costrette a sospendere la propria attività produttiva a causa di difficoltà congiunturali - come si è visto nel capitolo precedente. La particolarità principale della CIG è data dal fatto che i lavoratori, che ne beneficiano, nelle rilevazioni statistiche continuano a figurare come occupati, anche se non svolgono alcuna attività lavorativa - questo perché il loro rapporto di lavoro è considerato come momentaneamente sospeso, non interrotto. Anche per questo, la perdita di posti di lavoro causata dalla crisi non è stata peggiore di quella registrata nel resto d'Europa. Negli altri paesi europei, invece, se un'impresa non riesce a proseguire la propria attività, i lavoratori vengono licenziati, diventando quindi disoccupati, sebbene sostenuti da buoni sussidi. Nel momento in cui si analizza la situazione attuale del mercato del lavoro italiano - e gli effetti della crisi su di esso - è dunque importante tener conto di tale aspetto per avere una visione più realistica, basata su di una interpretazione dei dati critica e consapevole. Tant'è vero che «traducendo l'ammontare di ore di cassa integrazione guadagni in numero di lavoratori equivalenti a tempo pieno, si può stimare, con una buona approssimazione, che nel pieno della crisi fino a 1 punto percentuale del tasso di occupazione italiano sia in realtà costituito da lavoratori cassaintegrati» (Reyneri e Pintaldi 2013, p. 11). Detto ciò, il tasso di occupazione reale è quindi più basso di quello che ci forniscono le statistiche ufficiali, ancora più critico è pertanto il divario dal dato medio europeo, più drammatica la situazione del paese.

Lo scoppio della crisi e il suo approdo in Italia, fenomeni che si verificano nel biennio 2007-2008, costituiscono quindi uno spartiacque per quanto riguarda le condizioni del mercato del lavoro – e quindi anche per le condizioni economiche delle famiglie - segnando il passaggio da una fase in cui esse erano relativamente favorevoli e positive ad una in cui esse conoscono un forte e costante peggioramento. Se prima della crisi chi era in cerca di un lavoro riusciva in generale a trovarlo e chi lo aveva non lo perdeva, nella fase di recessione economica successiva al 2008 il lavoro viene sempre più a mancare tanto per gli occupati quanto per i disoccupati, e questo soprattutto nella fase in cui la crisi si è infiltrata pienamente nel mercato del lavoro. Chi ha un lavoro lo perde, mentre chi

---

<sup>26</sup> La caduta occupazionale non si attenua, anzi pare aggravarsi ulteriormente. Tant'è vero che se nei primi due trimestri del 2012, ogni mese meno di 13 mila posti di lavoro venivano persi, nel terzo trimestre tale dato sale a 29 mila, mentre nel quarto trimestre del 2012 e nei primi due del 2013 l'occupazione si è ridotta di oltre 30 mila lavoratori al mese (Reyneri e Pintaldi, 2013).

<sup>27</sup> Misure analoghe sono presenti in Germania e in Belgio, tuttavia per durata e ampiezza l'Italia non vanta alcun concorrente.

è alla ricerca di occupazione non riesce a trovarla, fatti questi che contribuiscono entrambi all'incremento drammatico del tasso di disoccupazione e al crollo di quello di occupazione – come si è visto.

Per quanto riguarda il tasso di attività, si tratta di un indicatore che ha registrato un andamento altalenante negli ultimi vent'anni, caratterizzato, però, da una generale tendenza all'incremento, e nel 2008 raggiunge il valore più alto dal 1993, ossia il 63,0 per cento. In seguito il tasso di attività conosce un lieve calo che si arresta nel 2010, anno in cui si attesta al 62,2 per cento, rimanendo a tale livello anche nel 2011.

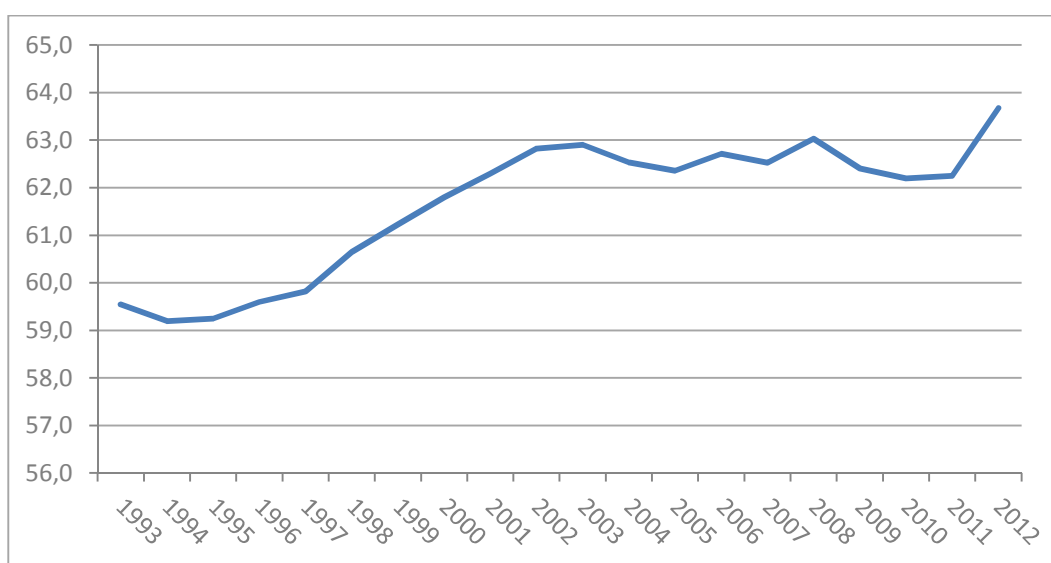


Grafico 8. Tasso di attività in Italia – Anni 1993-2012.

Fonte: ISTAT.

In quell'anno però il tasso di attività torna a crescere, in un anno esso aumenta di 1,5 p.p., raggiungendo quindi nel 2012 il 63,7 per cento, vale a dire il valore più alto dal 1993. Sono entrate, pertanto, nuove persone nel mercato del lavoro, ma se il tasso di occupazione è in caduta, vuol dire che il passaggio dallo stato di inattivo a quello di attivo (si pensi a quanti hanno concluso un percorso di studi e si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro, quindi i giovani) ha coinciso con l'ingresso nelle schiere dei disoccupati. La crisi economica ha dunque in un primo momento determinato una riduzione (lieve) del tasso di attività, mentre in seguito tale trend si è capovolto, infatti il tasso di attività è in crescita dal 2011 nonostante la crisi occupazionale sia tutt'altro che superata<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Questo aspetto verrà approfondito in seguito, quando si parlerà della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Tant'è vero che, secondo uno studio della Confederazione Nazionale dell'Artigianato<sup>29</sup>, nei primi sei mesi del 2013 le condizioni del mercato del lavoro italiano sono ulteriormente peggiorate e al momento non sembra che tale trend negativo conoscerà un'attenuazione nel breve periodo, infatti non si intravede un'inversione di tendenza all'orizzonte, anzi il quadro che si delinea per il futuro si presenta come più fosco di quello con cui si è dovuto fare i conti finora. Nel primo semestre del 2013 la crisi occupazionale è entrata in una fase di ulteriore aggravamento: il tasso di occupazione continua a diminuire (-1,8 per cento su base annua, -407 mila posti di lavoro), mentre il tasso di disoccupazione continua a salire (+16,4 per cento rispetto al 2012, +431 mila unità), se la prima tendenza è in atto dal 2008, la seconda lo è dal 2007. Così a giugno 2013 gli occupati sono 22,5 milioni, vale a dire il valore più basso dall'inizio del XXI secolo, mentre i disoccupati rimangono ad un livello superiore ai 3 milioni - con un tasso di disoccupazione record al 12,1 per cento - e c'è il rischio che essi diventino 3,5 milioni entro la fine dell'anno. Tale crisi occupazionale pare che non abbia ancora toccato il fondo, in quanto si acutizza sempre di più e non da cenni di una benché minima inversione di tendenza. Il che comporta che la situazione sociale del paese rotoli rovinosamente verso il basso, mettendo a rischio il livello di benessere sociale raggiunto – soprattutto in certe aree, come il Sud, e per certi segmenti della popolazione e per certe categorie occupazionali - e quindi anche la tenuta della coesione sociale.

Come si è accennato sopra, la crisi economica non ha riversato i suoi effetti negativi in egual misura sulle varie categorie del mercato del lavoro. I giovani - in specie quelli d'età compresa tra i 15 e i 24 anni, ma anche i giovani adulti, sebbene in misura minore - infatti, hanno dovuto pagare il costo più caro alla grave crisi occupazionale, innescata dalla recessione economica. Il tasso di disoccupazione relativo a tale fascia della popolazione attiva risulta, infatti, essere quello che ha conosciuto l'impennata maggiore, attestandosi tuttora a livelli superiori rispetto a quelli registrati dalle fasce più adulte. Il grafico sotto riportato mostra l'andamento del tasso di disoccupazione relativo alle varie fasce d'età durante il periodo 1993-2012, e mostra in modo molto chiaro e lampante la situazione di svantaggio in cui versano i giovani italiani, in specie quelli tra i 15 e i 24 anni, oggi e come la crisi del 2008 abbia riversato i propri effetti negativi principalmente su di loro, causando un marcato deterioramento della loro condizione nel mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione dei 15-24enni cresce durante la fase recessiva che interessò l'Italia nei primi anni Novanta, dal 1996 inizia a diminuire, tendenza questa che si protrae fino al 2002, quando si attesta a quota 22 per cento. In seguito si registra un andamento altalenante che mantiene, tuttavia, il tasso di disoccupazione giovanile su livelli contenuti, tant'è che il valore più alto raggiunto nel periodo 2002-2007 è del 24 per cento, mentre nel 2007 si tocca il valore più basso degli ultimi due decenni,

---

<sup>29</sup> Centro Studi CNA – Agosto 2013.

ossia 20,3 per cento. Il 2007 è l'anno in cui negli Stati Uniti scoppia la crisi finanziaria, che nel 2008 è approdata in Europa, Italia compresa, scatenando progressivamente una grave recessione economica, tuttora persistente. Nel 2007, difatti, il tasso di disoccupazione dei 15-24enni conosce un lieve incremento, attestandosi nel 2008 al 21,3 per cento, ma è proprio a partire da quell'anno che esso fa registrare una forte impennata verso l'alto (nel 2009 sale al 25,4 per cento, nel 2010 al 27,8 per cento), che si accentua ulteriormente nel 2011, si passa infatti dal 29,1 per cento di quell'anno al 35,3 per cento del 2012.

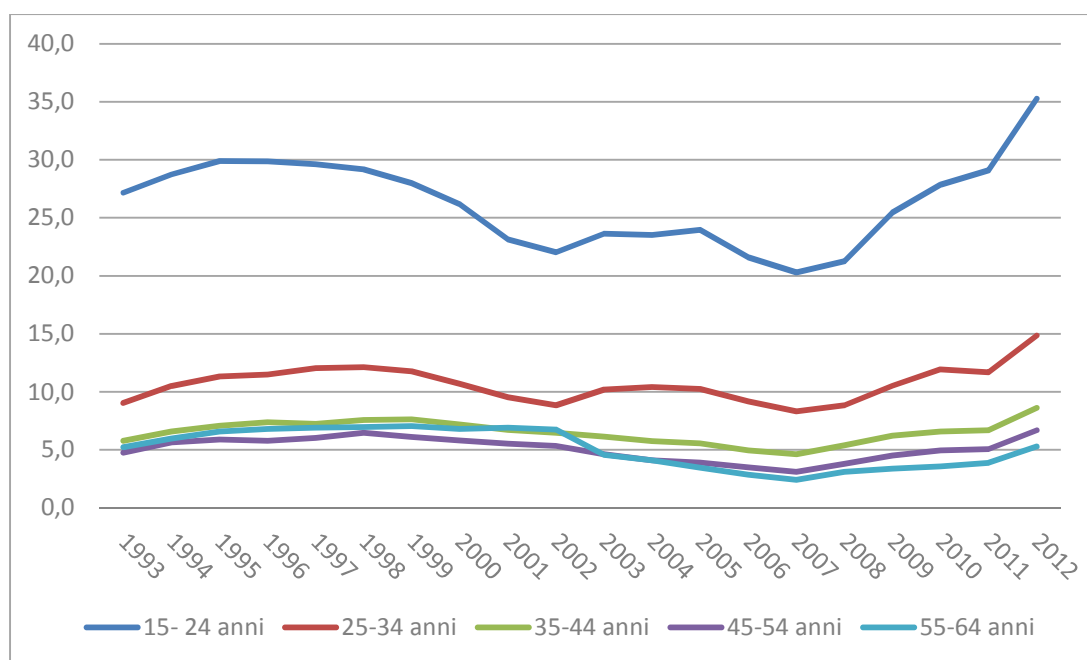


Grafico 9. Tasso di disoccupazione per classi d'età in Italia – Anni 1993-2012.  
Fonte: ISTAT.

A tal proposito, è importante fare una puntualizzazione. Se è vero che il tasso di disoccupazione dei 15-24enni, come si è visto, si colloca a livelli mai raggiunti in precedenza, il che non significa che la consistenza della disoccupazione giovanile sia maggiore che in passato, anzi. Due i fenomeni che determinano tale esito: il persistente calo della fecondità, che riduce l'entità delle nuove generazioni nella popolazione – come si vedrà in seguito - e la crescente scolarizzazione dei giovani, che sposta in avanti nel tempo il loro ingresso nel mercato che lavoro. I dati sono quanto mai indicativi di tale peculiarità. Durante la crisi di metà anni Ottanta, il tasso di disoccupazione giovanile era di poco superiore al 32 per cento e più del 15 per cento dei 15-24enni era disoccupato, nel 2012 invece il tasso di disoccupazione dei giovani è pari a oltre il 35 per cento – livello record destinato, tra l'altro, a essere ampiamente superato nel 2013 - ma meno del 10 per cento dei 15-24enni è in cerca di

lavoro (Reyneri e Pintaldi, 2013). Il che fa sì che tra i disoccupati i giovani costituiscano sempre più una minoranza. In tal senso per valutare l'effettiva capacità del mercato del lavoro di accogliere i giovani in uscita dal sistema formativo, sarebbe più opportuno considerare il gruppo dei 25-34enni, piuttosto che la fascia d'età precedente. Sebbene, infatti, il tasso di disoccupazione dei giovani adulti si collochi su livelli molto meno elevati di quello dei giovani (nel 2012: 14,9 per cento contro 35,3 per cento), tra i 25-34enni la percentuale di disoccupati è assai superiore a quella presente tra i 15-24enni - i quali tra l'altro, a differenza dei primi, possono contare sul pieno sostegno della famiglia d'origine per affrontare le difficoltà nel trovare lavoro. Le dinamiche demografiche e il processo di scolarizzazione, tuttavia, determinano una riduzione della percentuale di giovani non solo tra i disoccupati – con il rischio tra l'altro che ciò porti a spostare altrove l'attenzione dell'opinione pubblica e anche, di riflesso, l'azione dei *policy makers* - ma anche tra gli occupati. Se nel 2004 gli occupati nella fascia d'età da 15 a 34 anni erano 7,7 milioni, nel 2012 sono scesi a 5,8 milioni, vale a dire che in solo otto anni si è registrato un calo di giovani e giovani adulti occupati di quasi 2 milioni (Reyneri e Pintaldi, 2013). Questa forte riduzione dei giovani tra gli occupati può altresì diventare un aspetto particolarmente grave in un paese come l'Italia, in cui il sistema produttivo presenta un basso grado di innovazione tecnologica e organizzativa. Situazione questa che espone l'Italia alla concorrenza dei paesi emergenti all'interno di un contesto sempre più globalizzato e competitivo, in cui la carta vincente è rappresentata proprio dall'innovazione. I giovani, infatti, oltre a essere dotati di un maggiore livello di istruzione, sono anche più disponibili a intraprendere sperimentazioni anche radicali, a uscire dagli schemi tradizionali, e ciò è da ricondurre alla loro voglia di fare, di mettersi alla prova, alla loro maggior elasticità mentale. Tant'è vero che gli economisti sostengono che i settori industriali che presentano un più alto livello di innovazione tecnologica, sono proprio quelli che si basano principalmente sul lavoro di giovani – si pensi ad esempio ai colossi dell'informatica e della tecnologia mobile (*Ibidem*).

L'Italia nello scenario europeo si presenta come uno dei paesi in cui maggiore è la penalizzazione dei giovani – come si vedrà tra breve - e in cui più marcato è stato l'impatto della crisi. Quest'ultima ha riversato i propri effetti negativi principalmente su tale fascia d'età, cosicché non ha fatto altro che aggravare la condizione dei giovani nel mercato del lavoro, dal momento che questa negli ultimi decenni è sempre stata alquanto critica e problematica. In tal senso, trova conferma l'ipotesi già formulata in altre parti all'interno di tale lavoro: nella maggior parte dei casi non si tratta di problematiche originate dalla crisi, nate diciamo *ex novo*, quanto piuttosto di problematiche già esistenti che sono semmai state acutizzate, divenendo così più evidenti e preoccupanti, attraendo - di conseguenza - su di sé l'interesse dei media, dell'opinione pubblica,

della politica<sup>30</sup>. Il mercato del lavoro italiano, infatti, costituisce tradizionalmente, nel quadro della tarda modernità, un ambiente poco accogliente per i giovani, che offre loro poche opportunità – anche se in possesso di un titolo di studio elevato - affiancato da un welfare state che non prevede adeguati strumenti di garanzia del reddito – si pensi *in primis* alla mancanza del reddito di cittadinanza. Se è vero che in tutti i paesi europei - a eccezione di Germania, Danimarca e Olanda - la condizione dei giovani nel mercato del lavoro è peggiore di quella degli adulti, in Italia tale divario assume delle dimensioni tra le più ampie. Tant'è vero che, all'interno del contesto europeo a 27, l'indice di penalizzazione per età<sup>31</sup> conosce proprio in Italia il suo valore più elevato (Reyneri e Pintaldi, 2013). L'Italia dunque oltre a presentare uno dei più alti svantaggi relativi nel rapporto giovani-lavoro, presenta anche uno dei più elevati svantaggi assoluti<sup>32</sup> (De Luigi e Rizza, 2011). Agli antipodi dell'Italia, c'è la Germania. In tale paese, infatti, non esiste, a differenza che nel resto d'Europa, uno specifico problema di disoccupazione giovanile, nella misura in cui il tasso di disoccupazione giovanile è praticamente uguale a quello degli adulti, e ciò dagli ultimi anni Ottanta. La Germania, dunque, è l'unico paese europeo in cui giovani non sono penalizzati rispetto agli adulti, poiché il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro è rapido e diretto (Mingione e Pugliese, 2010). Il che è da imputare, principalmente, ad un sistema formativo duale – inesistente in Italia – che alterna scuola e lavoro, cosicché i giovani, terminato il percorso di studio, sono pronti per essere impiegati nel mercato del lavoro, in grado di competere con gli adulti, poiché hanno già accumulato una certa esperienza sul campo<sup>33</sup>. In un tale sistema, l'assunzione di giovani da parte delle imprese non rappresenta per queste ultime un rischio – come invece è spesso considerato in Italia - nella misura in cui esse hanno la garanzia che si tratta di giovani che sono pronti e competenti a svolgere un lavoro.

Talvolta si tende ad imputare l'elevata penalizzazione dei giovani ad un eccesso di offerta di lavoro giovanile. Secondo tale interpretazione, quindi, i giovani sarebbero più penalizzati laddove sono più presenti nel mercato del lavoro, o perché poco trattenuti dalla scuola o perché tanti dal punto di vista demografico. Nel caso italiano tale lettura si rivela immediatamente inconsistente, e per dimostrare ciò basta guardare al tasso di attività giovanile, e all'andamento che esso ha fatto

---

<sup>30</sup> Si pensi a tal proposito all'interesse crescente, che in questi anni di recessione, è stato rivolto al tema della disoccupazione giovanile, non solo in Italia, ma anche a livello dell'Unione Europea – senza tra l'altro che a ciò facciano seguito azioni concrete e adeguate.

<sup>31</sup> L'indice di penalizzazione per età è un rapporto, che ha al numeratore la differenza tra tasso di disoccupazione giovanile e tasso di disoccupazione adulto, e al denominatore il tasso di disoccupazione totale.

<sup>32</sup> Quando si parla di svantaggio relativo, si intende il confronto tra la condizione lavorativa dei giovani e quella degli adulti all'interno di un dato mercato del lavoro nazionale. Lo svantaggio assoluto, invece, compara la condizione lavorativa dei giovani nei vari paesi.

<sup>33</sup> La non penalizzazione dei giovani nel mercato del lavoro tedesco è dovuta anche al fatto che il fenomeno della disoccupazione giovanile, esploso a metà degli anni Settanta, ha colpito in misura più circoscritta la Germania rispetto agli altri paesi europei. Partendo dunque da un minor squilibrio tra giovani e adulti, si è riusciti a ridurlo nel tempo, fino quasi ad annullarlo (Reyneri, 2011).



registrare negli ultimi anni. Come si vede dal Grafico sotto riportato, l'andamento del tasso di attività dei 15-24enni se nel periodo 1992-2000 si è mantenuto per lo più costante, dal 2000 è in continua diminuzione, e la crisi del 2008 pare aver accentuato tale trend negativo. Se quello della disoccupazione giovanile, come si è visto, è un problema con cui quasi tutti i paesi europei, in maggior o minor misura, devono fare i conti, la bassa partecipazione dei giovani al mercato del lavoro rappresenta invece una peculiarità tutta italiana. Nel caso italiano, infatti, il dato più preoccupante non è rappresentato tanto dalla elevata disoccupazione giovanile, quanto piuttosto dal basso tasso di attività dei giovani italiani, che è uno dei più bassi d'Europa (De Luigi e Rizza, 2011).

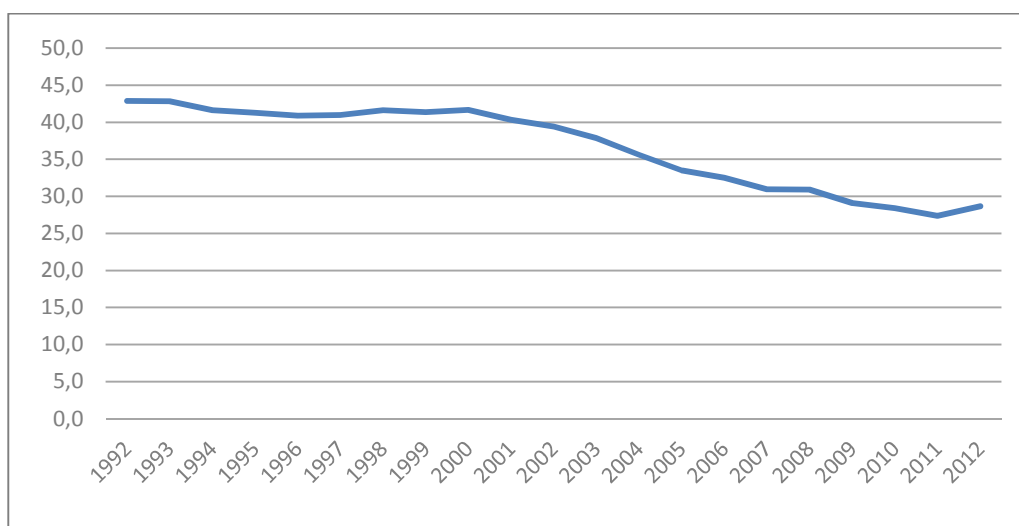


Grafico 10. Tasso di attività 15-24enni – Anni 1992-2012.  
Fonte: ISTAT.

A tal proposito è, tuttavia, doveroso fare una precisazione. La bassa partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, infatti, non costituisce necessariamente un fatto del tutto negativo (Caroleo e Pastore, 2009). Non si tratta di un fenomeno negativo laddove è riconducibile alla più lunga permanenza dei giovani nei percorsi di studio - e in parte è proprio ascrivibile al proseguimento degli studi da parte di una crescente quota di giovani oltre l'obbligo scolastico, e anche dopo la fine della scuola secondaria superiore. La crescente inattività giovanile diventa, però, un grave problema, nel momento in cui è legata al fenomeno dello scoraggiamento. Se un giovane non riesce a trovare lavoro, incontra continui insuccessi e fallimenti, alla fine questi può essere indotto ad abbandonare la ricerca di un lavoro. A quel punto il giovane ha due strade di fronte. Da una parte il giovane può decidere di riprendere/continuare gli studi, dall'altra può optare per il ritiro dal mercato del lavoro, senza rientrare nel circuito formativo, divenendo così un *Neet* – quest'ultimo aspetto

sarà approfondito tra poco. È probabile che – soprattutto in certe aree territoriali, come nel Meridione - i giovani che scelgono la seconda alternativa vengano assorbiti dall'economia sommersa, con il rischio poi di rimanerci intrappolati. La bassa partecipazione dei giovani italiani al mercato del lavoro è da ricondurre anche a motivi di carattere culturale e normativo, che fanno sì che l'intreccio tra scuola e lavoro e tra università e lavoro sia molto più raro che negli altri paesi europei, il che può anche potenzialmente rendere più difficile il passaggio dal mondo dell'apprendimento a quello della produzione. I giovani sarebbero pertanto più penalizzati, dove minore è la loro presenza nel mercato del lavoro, e l'Italia costituisce un caso emblematico di tale situazione paradossale.

Le dimensioni assunte dal fenomeno dei giovani *Neet*<sup>34</sup> - vale a dire dei giovani che non studiano e non lavorano - rappresentano invece un grave problema per l'Italia. Tant'è vero che la percentuale di giovani che si trova in quello stato è tra le più elevate in Europa, e molto più alta di quella presente in paesi che si trovano ad un livello di sviluppo sociale e economico prossimo a quello italiano. Nel 2012 i giovani italiani *Neet* sono il 21,1 per cento, un dato ben al di sopra del valore medio della UE28 (13,1 per cento). Nella graduatoria dei 28 stati membri, l'Italia si colloca, infatti, al secondo posto, preceduta dalla sola Bulgaria, vale a dire del paese europeo in cui su 100 15-24enni, 21,5 rientrano tra i *Neet*, mentre i Paesi Bassi, con un misero 4,3 per cento si posizionano all'ultimo posto<sup>35</sup>. In Gran Bretagna la percentuale è pari al 14,0 per cento - 12esimo posto - in Francia si attesta al 12,2 per cento, in Germania al 7,1 per cento. Quello dei giovani che non studiano e non lavorano è, tra l'altro, un problema, che la crisi del 2008 ha acuitizzato. Tant'è vero che se la percentuale di giovani *Neet* ha conosciuto un andamento per lo più decrescente dal 2000 (19,1 per cento) fino al 2007 (16,2 per cento), a partire da quell'anno è cresciuta in modo costante fino ad arrivare al 21,1 per cento del 2012. Si tratta di un fenomeno che si concentra nel Meridione – il che è alquanto comprensibile viste le dinamiche del mercato del lavoro e l'efficienza del welfare state in tale area - ma l'aumento recente è stato maggiore nel Nord. Segno quest'ultimo preoccupante, poiché indica che il peggioramento della condizione giovanile si sta generalizzando sull'intero territorio nazionale (Rosina, 2013). Il fatto che in un paese il fenomeno dei *Neet* assuma dimensioni rilevanti significa che quel paese non sta valorizzando il capitale umano rappresentato da quei giovani, anzi lo sta sprecando e lasciando decadere. I *Neet* infatti vivono in una sorta di limbo, di inoperosa e dannosa attesa, totalmente dipendenti dalla famiglia d'origine, abbandonati dal welfare. La messa a punto di misure a sostegno delle nuove generazioni – come reddito minimo garantito, efficienti servizi pubblici per l'impiego, corsi di formazione, politiche per la casa così da

---

<sup>34</sup> *Neet* è l'acronimo di «Not in Education, Employment and Training».

<sup>35</sup> I dati sui *Neet* sono tratti dal database EUROSTAT.

promuovere una loro piena cittadinanza - permetterebbe di iniziare a risolvere tale problema, così da apportare benefici ai giovani stessi, alle loro famiglie e alla società nel suo complesso.

La vera causa della penalizzazione dei giovani nel mercato del lavoro, dunque, va individuata non in una loro eccessiva presenza nel mercato del lavoro – che come si è visto è inesistente in Italia - ma piuttosto nella capacità di un paese di creare nuova occupazione. Esiste, infatti, una relazione negativa tra indice di penalizzazione per età e tasso di occupazione totale (Reyneri, 2011), e l'Italia, come si è visto, è il paese europeo che si distingue per il più alto livello del primo e per uno dei più bassi livelli del secondo. Quanto alla capacità di creare lavoro, l'Italia si colloca solo al venticinquesimo posto nello scenario europeo (Reyneri e Pintaldi, 2013). Ed è proprio questa pessima performance occupazionale che costituisce il cardine di tutti i problemi e le difficoltà del mercato del lavoro italiano, del sistema economico complessivo, così come in parte anche del sistema previdenziale. Tornando alla relazione negativa tra indice di penalizzazione per età e tasso di occupazione, ciò significa che quando l'occupazione è una risorsa scarsa, i giovani sono penalizzati, mentre i maschi adulti sono avvantaggiati. Questo fatto è stato spiegato in vari modi. Una prima spiegazione è di carattere economico (De Cecco, 1972 in Reyneri, 2011) e sostiene che, quando l'occupazione è una risorsa scarsa, i maschi adulti sono privilegiati, dal momento che costituiscono l'offerta di lavoro più produttiva. Una seconda spiegazione è invece di carattere più sociologico (Offe, 1985 in *Ibidem*), e fa notare come un maschio adulto senza lavoro è un disoccupato e basta, mentre un giovane nella stessa condizione può essere uno studente. Questa seconda spiegazione, pertanto, si basa sul fatto che i maschi adulti possono costruire la loro identità sociale solo sul lavoro, mentre i giovani hanno la possibilità di fondarla su elementi esterni al mercato del lavoro. Si può, però, spiegare la penalizzazione dei giovani, e il vantaggio dei maschi adulti in presenza di poco lavoro, anche in un altro modo, che pare particolarmente adatto nel caso italiano. Quando l'occupazione è una risorsa scarsa, per fare in modo che non si rompa la pace sociale, che non scoppino tensioni, essa deve essere equamente distribuita, secondo criteri molto selettivi, in modo tale che ci sia un reddito da lavoro per famiglia<sup>36</sup>. In tal modo l'occupazione si concentra sui maschi adulti che sono capifamiglia, penalizzando i giovani, che sono figli che vivono in famiglia, e anche le donne, che sono mogli. Per cercare di spiegare il perché dell'elevata penalizzazione dei giovani nel mercato del lavoro, è opportuno considerare anche quella che è la struttura del tessuto produttivo. In Italia, infatti, la stragrande maggioranza delle imprese presenta piccole e piccolissime dimensioni, spesso sono a conduzione familiare, con un basso livello di innovazione tecnologica e organizzativa, aspetti che fanno sì che al lavoratore venga richiesto come

---

<sup>36</sup> Tant'è vero che in Italia sono tradizionalmente più diffuse le famiglie con un solo reddito da lavoro. Si tratta del modello "un posto per famiglia" – tale aspetto verrà meglio approfondito di seguito (Reyneri e Pintaldi, 2013).

requisito l'esperienza. Se le cose stanno così, allora si capisce perché i giovani sono penalizzati, mentre i lavoratori adulti sono avvantaggiati, dal momento che - per forza di cose - i primi non hanno alcuna esperienza, i secondi sì. Le piccole imprese, inoltre, tendono a ricercare nel lavoratore non solo il requisito dell'esperienza, ma anche altri aspetti come l'affidabilità, la piena disponibilità, che si crede siano presenti in un maschio adulto capofamiglia, che ha una famiglia da mantenere, piuttosto che in un giovane, che spesso è ancora mantenuto dai genitori. Si deve altresì tener conto dell'assetto del sistema formativo. Si è già accennato al fatto che in Italia scuola e lavoro sono due mondi disconnessi, cosicché difficile è transitare dal primo al secondo. In tal senso si dovrebbe attuare una riforma strutturale, che seguendo l'esempio del sistema formativo duale che è presente in Germania, crei dei ponti tra il mondo della formazione – quindi scuola secondaria superiore e università - e il mercato del lavoro, per mettere in contatto i giovani con le imprese. Questo diviene necessario poiché il ruolo di connessione tra i giovani e il mondo del lavoro non può più essere svolto da genitori e parenti, come avveniva in passato, quando spesso il padre lasciava al figlio il posto di lavoro nell'impresa nella quale aveva lavorato molti anni, quando non tutta la vita. La crescita dell'istruzione, la rapida trasformazione della composizione dell'occupazione - con il declino del settore industriale e la crescita del terziario - sono fattori che hanno reso il passaggio dalla scuola al lavoro più aperto e libero, ma anche più incerto. Si dovrebbe inoltre intervenire per rendere più specifica l'istruzione fornita dal sistema formativo, così che essa si presenti come più spendibile sul mercato del lavoro, mentre oggi tende ad essere troppo generale. Il che si rende necessario dal momento che le imprese richiedono giovani “pronti all'uso”, non da formare sul luogo di lavoro. L'introduzione dell'autonomia scolastica rappresenterebbe un altro intervento positivo, laddove essa permetterebbe ad ogni scuola di modellare l'offerta formativa in conformità con le caratteristiche del mercato del lavoro locale, delle imprese che operano sul territorio, così da facilitare l'inserimento lavorativo dei giovani.

A conferma di quanto il mercato del lavoro italiano presenti molte difficoltà per i giovani, li penalizzi fortemente, neppure avere un titolo di studio elevato garantisce un facile e diretto accesso al mondo del lavoro (Reyneri, 2011; Del Boca e Rosina, 2009). In Italia, infatti, il livello del titolo di studio non influisce in maniera significativa sulla ricerca del primo lavoro<sup>37</sup>: avere una laurea, un diploma, o la licenza media non sembra fare molta differenza, il vantaggio dato dall'avere un alto livello d'istruzione è molto contenuto. In paesi come Gran Bretagna, Francia, Germania, invece, avere un titolo di studio elevato conta molto di più nel momento in cui giovani si affacciano per la

---

<sup>37</sup> Il valore del titolo di studio emerge piuttosto nelle fasi centrali del corso di vita lavorativo. In Italia, infatti, più che negli altri paesi europei, per un adulto avere un titolo di studio elevato garantisce un'alta protezione dal rischio di disoccupazione, tuttavia non riduce la durata del periodo di disoccupazione nel caso di perdita del lavoro, nella misura in cui essa è più lunga che per i tanti adulti poco istruiti. L'avere un alto titolo di studio permette, inoltre, di far carriera, di accedere alle (poche) posizioni intellettuali (Reyneri, 2011).

prima volta sul mercato del lavoro, infatti, i giovani istruiti trovano lavoro più velocemente dei loro coetanei meno istruiti (Reyneri, 2011). Il fatto che in Italia i giovani laureati godano di uno scarso vantaggio rispetto ai coetanei con un titolo di studio inferiore - in specie se si tiene conto di una prospettiva comparata - non può essere imputato ad un eccesso di offerta di lavoro istruita. Il problema è semmai – come si dirà - dal lato della domanda. L'Italia, infatti, soffre ancora di un deficit di istruzione rispetto agli altri paesi europei. Si considerino a tal proposito i seguenti dati. Nel 2012, considerando la popolazione totale in età da lavoro, il divario tra la percentuale italiana di diplomati e quella media europea è di quasi 15 p.p., mentre tra i giovani adulti è di circa 10 p.p.. Quanto ai laureati, invece, per la popolazione totale la percentuale italiana è inferiore di 10 p.p. rispetto al dato medio europeo, mentre per i giovani adulti la differenza è di quasi 11 p.p. (Reyneri e Pintaldi, 2013). Emerge, allora, come i giovani istruiti siano più svantaggiati nel mercato del lavoro proprio laddove sono presenti in misura minore, mentre sono avvantaggiati nei contesti in cui sono più numerosi. Italia e Spagna sono i paesi cui si riferisce la prima circostanza, Svezia e Gran Bretagna sono invece tra quelli cui si riferisce la seconda (Reyneri, 2011). In Italia però i giovani istruiti sono effettivamente in eccesso, e ciò emerge se invece di considerare i tassi di istruzione della popolazione, ci si concentra su quella che è la domanda di lavoro. Diplomati e laureati sono numericamente pochi, ma, se confrontanti con il tipo di lavoratori che le imprese richiedono, sono troppi. Le difficoltà che i giovani istruiti incontrano nella ricerca del primo impiego sono infatti da imputare all'assetto del sistema produttivo italiano – di cui si è parlato sopra - quindi a una domanda di lavoro che è orientata principalmente verso le basse qualifiche piuttosto che su quelle alte, mentre nei paesi dell'Europa centro-settentrionale avviene il contrario. Il problema in tal senso è costituito dal fatto che i livelli di istruzione dell'offerta sono cresciuti, ma quelli della domanda non sono cresciuti parallelamente, nel senso che le imprese non si sono innovate. Il deficit di domanda di lavoro qualificata a fronte di una offerta di lavoro istruita ha come conseguenza un elevato livello di sovra educazione degli occupati, e ciò costituisce un grave spreco di forza lavoro istruita (Reyneri, 2011). Il fatto che i giovani siano impiegati in lavori rispetto ai quali il titolo di studio che possiedono è superfluo rappresenta, tuttavia, un fenomeno presente in tutti i paesi europei e altresì in crescita. In Italia il livello di sovra istruzione è medio tanto per i giovani quanto per i giovani adulti, prossimo a quello della Francia. Il che non è però un dato consolante, poiché è determinato da due aspetti negativi, vale a dire la scarsa presenza tanto di giovani con un elevato titolo di studio quanto di giovani occupati in professioni qualificate. Tant'è che nel 2012, considerando la fascia d'età da 25 a 39 anni, l'Italia nel quadro della UE27 (s)figura come il paese che presenta sia la più bassa percentuale di laureati che la più bassa percentuale di lavoratori in professioni qualificate (Reyneri e Pintaldi, 2013).

Nei primi sei mesi del 2013 la condizione dei giovani nel mercato del lavoro si è ulteriormente aggravata, e il tasso di disoccupazione giovanile non ha ancora arrestato la sua crescita, raggiungendo una volta dopo l'altra nuovi livelli record. Tant'è vero che a giugno 2013 il tasso di disoccupazione dei 15-24enni era a quota 39,1 per cento, vale a dire un valore superiore di 4,6 p.p. rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, mai registrato in precedenza<sup>38</sup>.

Ad aggravare la situazione dei giovani nel mercato del lavoro c'è anche il fatto che il welfare state italiano non prevede strumenti di sostegno del reddito per coloro che sono alla ricerca del primo lavoro. Si tratta, infatti, di strumenti che sono fondamentali per accompagnare i giovani nella transizione al mondo del lavoro, rendendo tale passaggio meno traumatico e favorendo l'uscita dalla famiglia d'origine e quindi il raggiungimento di una propria autonomia. Se si esclude l'assegno sociale - che è riservato agli ultra sessantacinquenni - sono presenti solo misure assicurative a sostegno del reddito. I giovani, però, che si affacciano per la prima volta sul mondo del lavoro, non possono certamente accedervi, poiché per avere accesso agli ammortizzatori sociali è necessario avere accumulato una certa quota di contributi, quindi avere alle spalle una carriera lavorativa di una certa durata e continuativa. Altresì l'Italia condivide assieme alla Grecia e all'Ungheria una manchevolezza che nello scenario socio-economico attuale diventa sempre più grave: non prevede all'interno del proprio welfare state una qualche forma di reddito minimo di inserimento. Il che significa che non c'è uno schema generale di contrasto alla povertà. Eppure quest'ultimo è un rischio sociale sempre più diffuso e consistente – soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno e per certi segmenti della popolazione, come i giovani, le donne, i disabili - a causa dell'insicurezza lavorativa, dell'alto tasso di disoccupazione, specialmente giovanile, aspetti il cui marcato peggioramento è da imputare alla fase di congiuntura economica negativa che stiamo attraversando dal 2008. Inoltre non esistono adeguati ammortizzatori sociali che garantiscano una qualche forma di reddito nelle fasi di passaggio da un lavoro all'altro, ancora una volta ciò sarebbe particolarmente necessario per i giovani, che si trovano a fare i conti – in misura assai maggiore degli adulti - con la precarietà. In una tale situazione per salvarsi dalla caduta in povertà, o comunque per affrontare le difficoltà nella vita di tutti i giorni, dovute alla mancanza di una sicurezza economica, l'unico appiglio è rappresentato dalla famiglia. Per i giovani ciò significa dover rinviare continuamente l'uscita dalla famiglia d'origine, e quindi il raggiungimento dell'età adulta, di una propria indipendenza. La dipendenza prolungata dalla famiglia d'origine costituisce un fatto grave per la società nel suo complesso, anche perché blocca la mobilità sociale. La famiglia - tra l'altro destinataria, come si è visto, di miseri trasferimenti da parte dello Stato, secondo il principio di sussidiarietà passiva - potrà offrire solo quanto ha a disposizione, se ha tanto sarà in grado di fornire

---

<sup>38</sup> Fonte: ISTAT.

un supporto più consistente e prolungato ai propri membri in difficoltà, se invece ha poco l'aiuto sarà più circoscritto. In tal senso si rivela determinate, nel disegnare il parco di opportunità per un giovane, la classe sociale di appartenenza. La conseguenza, quindi, è quella di una trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze sociali. Non solo le differenze di classe, ma anche quelle generazionali diventano centrali. Chi è stato genitore nei decenni scorsi è stato in grado di fornire molto più aiuto e di garantire maggiori opportunità ai propri figli, rispetto a chi è genitore oggi, ma soprattutto a quelli che lo saranno domani. La famiglia, però, è sempre meno in grado di fungere da ammortizzatore sociale, di sopportare quindi il carico di responsabilità che un welfare state vecchio, inefficiente e inadeguato ad affrontare le conseguenze delle trasformazioni economiche e socio-demografiche in atto, riversa in misura sempre maggiore sulle sue spalle. Fornire un aiuto ai propri membri che si trovano in difficoltà economiche, senza lavoro, alle prese con l'instabilità dell'impiego, e che magari hanno una famiglia da mantenere a loro volta o che invece vorrebbero costruire, per certe famiglie è un'azione che comporta sacrifici, rinunce e che non sempre può essere affrontata con le risorse - sempre più ridotte - che si possiede. Le famiglie italiane, infatti, hanno conosciuto un abbassamento del tenore di vita determinato dal combinarsi di tre fattori, vale a dire crescita economica modesta, debito pubblico che continua a crescere, pressione fiscale elevata.

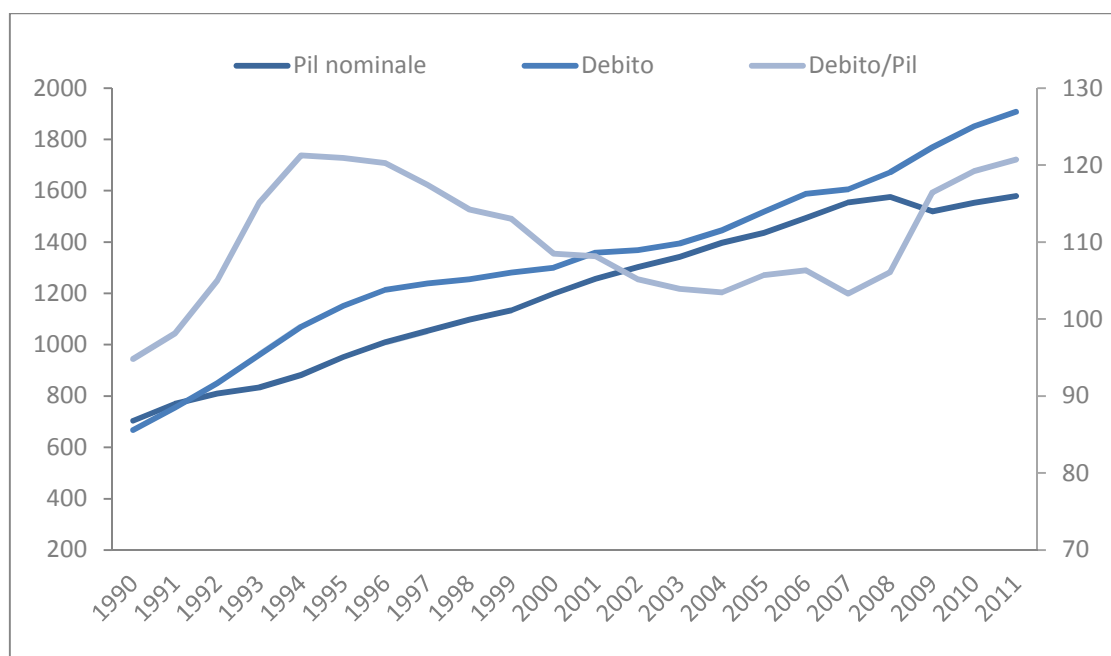


Grafico 11. Debito pubblico, PIL e rapporto Debito/PIL in Italia – Anni 1990-2011.  
Fonte: ISTAT, Noi Italia 2013.

L'Italia è tra i paesi europei con il più alto rapporto debito/PIL, e nel 2011 esso si attestava a quota 120,7 per cento, solo la Grecia presentava un valore superiore a quello italiano. Come si vede dal grafico sopra riportato, il debito pubblico italiano è in continua crescita dal 1990, anche il PIL nominale è cresciuto, ma dal 1992 è cresciuto costantemente meno del debito. Inoltre se la crescita del debito non ha conosciuto alcuna incrinatura dal 1990, nella misura in cui è stata continua, quella del PIL nominale si è arrestata nel 2008, a causa della crisi. Da quell'anno, infatti, il PIL ha iniziato a diminuire, nel 2009 si è registrata una lieve ripresa, ma non si è ancora tornati ai livelli del periodo pre-crisi. Nel 2008 il rapporto debito/PIL ha conosciuto una forte impennata, e tale rapporto continua tuttora a crescere. Se l'eurozona inizia a dare segnali di uscita dalla recessione – con il PIL che nel secondo trimestre del 2013 torna a crescere dopo sette trimestri consecutivi che hanno fatto registrare un segno meno - questo trend positivo non coinvolge l'Italia. La contrazione del PIL italiano, infatti, non si è ancora arrestata, mentre negli altri paesi europei l'economia torna, seppur timidamente, a crescere. Nel secondo trimestre del 2013, l'ISTAT rileva una diminuzione del PIL dello 0,2 per cento rispetto al trimestre precedente e del 2,0 per cento su base annua. In una situazione di recessione economica persistente, con un debito pubblico molto elevato e in continua crescita, le famiglie italiane devono fare i conti anche con una pressione fiscale da record. Secondo l'Ufficio Studi Confcommercio, nel 2013 la pressione fiscale legale o effettiva è al 54 per cento del PIL, conquistando tra le economie industrializzate il primo posto, mentre la pressione fiscale apparente<sup>39</sup> è stimata al 44,6 per cento del PIL<sup>40</sup>. Altresì se negli ultimi anni a livello globale si registra una generale tendenza alla riduzione della tassazione, l'Italia si muove controcorrente. Se poi si aggiunge all'elevata tassazione un'economia sommersa che nel 2013 è stimata al 17,4 per cento del PIL<sup>41</sup>, così come il problema dell'evasione fiscale, appare chiaro come le possibilità di una ripresa economica siano fortemente minate.

Uno stato di cose come quello appena descritto non può che ridurre la capacità della famiglia di fungere da ammortizzatore sociale, riuscendo così sempre meno a tappare i tanti buchi del welfare state italiano. Quella che si va a delineare, quindi, è una situazione, potremo dire, paradossale – oltre che negativa nei suoi effetti tanto sulla società nel suo complesso, quanto sui singoli individui. Nel momento in cui la famiglia è sovraccaricata di responsabilità, chiamata a fungere da ammortizzatore sociale in misura maggiore del solito, la sua capacità di svolgere quel ruolo è notevolmente ridotta - sia a causa della congiuntura economica negativa, sia delle trasformazioni che stanno interessando la sua struttura. In un tale contesto, in cui il welfare state assegna alla famiglia il compito di prendersi cura in prima e ultima istanza dei propri membri più deboli e non

---

<sup>39</sup> La pressione fiscale apparente è data dal rapporto tra il gettito fiscale osservato e il PIL.

<sup>40</sup> Fiscalità ed economia sommersa. Confcommercio – Luglio 2013.

<sup>41</sup> Fiscalità ed economia sommersa. Confcommercio – Luglio 2013.



autosufficienti, senza però destinarle le risorse necessarie per fare ciò, se viene meno il sostegno fornito da tale rete di protezione informale – che praticamente è l'unica - per l'individuo si delinea un peggioramento delle proprie condizioni di vita. Questi infatti, si ritroverebbe solo, abbandonato dal welfare state e con una famiglia non in grado di aiutarlo, esposto a maggiori rischi sociali, in una condizione in cui i vecchi si acutizzano e di nuovi ne emergono, insomma più vicino all'area della vulnerabilità e dell'esclusione sociale.

Un'altra trasformazione che ha interessato il mercato del lavoro italiano negli ultimi decenni, fornendo un contributo molto rilevante alla modifica del suo assetto e anche alla crisi del welfare state, è rappresentata dalla crescita della partecipazione femminile. Quest'ultima ha coinvolto non solo il mercato del lavoro italiano, ma anche quello di tutti gli altri paesi europei, sebbene in ciascuno di essi sia iniziata in tempi diversi e abbia proceduto con ritmi altrettanto diversi, mostrando altresì un'intensità differente. Si tratta di uno dei più importanti fenomeni che hanno riguardato il mercato del lavoro dalla metà del XX secolo, ma anche la società nel suo complesso, nella misura in cui ha avuto effetti che sono andati a impattare su diversi aspetti, quali il welfare state, i modelli familiari, la divisione tra i due sessi del lavoro all'interno della famiglia, le dinamiche del mercato del lavoro, le tipologie contrattuali. Tant'è che si potrebbe parlare di una vera e propria rivoluzione femminile, che ha radicalmente modificato il ruolo e la posizione della donna nella società. Una rivoluzione però incompiuta (Esping-Andersen, 2011), la cui maturazione richiederebbe innanzitutto l'elaborazione di una adeguata politica di sostegno alla famiglia. Più in generale serve un adattamento del welfare state a quello che è il nuovo status sociale che si sta diffondendo tra la popolazione femminile, così da favorire tale diffusione tra le donne di tutte le classi sociali, in modo tale da evitare l'emergere di nuove diseguaglianze e polarizzazioni – come quella tra le donne istruite, delle classi medie-alte da un lato e quelle poco istruite, delle classi basse dall'altro. Il grado di affermazione della rivoluzione femminile dipende proprio da quella che è la sua diffusione tra le donne delle varie classi sociali, e in particolare da quanto le donne poco istruite di classe bassa siano riuscite a seguire il modello esempio di quelle istruite, di classe medio-alta, che hanno iniziato e guidano tale rivoluzione. La rivoluzione è incompiuta per due motivi fondamentali. In primo luogo, la maschilizzazione delle biografie femminili è molto più marcata nel mercato del lavoro di quanto non lo sia nella sfera domestica, quindi la femminilizzazione delle biografie maschili è ancora molto limitata. Ciò significa che è necessario un maggiore impegno da parte degli uomini nello svolgere le attività che attingono alla vita familiare, poiché oggi esse ricadono ancora sulle donne anche se queste lavorano. Si tratta di un fatto questo che è più vero in Italia che nel resto d'Europa. Se infatti si mette a confronto l'uso del tempo di uomini e donne nei vari paesi europei emerge che: in Italia lo scarto di genere è tra i più accentuati e le italiane sono tra

le europee quelle che si trovano a dover gestire una maggiore mole di lavoro familiare. È vero che, in tutti i paesi europei, le donne destinano al lavoro familiare mediamente più tempo che al lavoro retribuito, ma le italiane superano tutte le altre europee con 5 ore e 20 minuti dedicate in media al primo. L'opposto invece si verifica per il lavoro retribuito (le italiane vi riservano in media 2 ore). Il risultato è che la giornata lavorativa di una donna italiana – comprendente lavoro domestico e extra domestico – è in media pari a 7 ore e 12 minuti, vale a dire un livello tra i più elevati in Europa, altresì superiore a quello degli uomini italiani – le italiane lavorano in media 1 ora e un quarto in più degli italiani (Del Boca e Rosina, 2009). Il risultato è che le donne italiane dispongono di meno tempo libero sia rispetto agli uomini che rispetto alle altre donne europee (*Ibidem*). Gli uomini italiani, invece, si collocano all'ultimo posto in Europa per quanto riguarda il tempo dedicato al lavoro familiare (in media 1 ora e 35 minuti), mentre se si considera il lavoro retribuito, insieme alla Svezia, l'Italia occupa il gradino più alto nella classifica europea (con una media di 4 ore e 26 minuti). Se è vero che in tutti i paesi europei gli uomini dedicano più tempo al lavoro retribuito che al lavoro familiare, in Italia il gap è più ampio che altrove<sup>42</sup>. Da questo punto di vista possiamo dire che in Italia la divisione di genere del lavoro familiare rimane molto netta, e molto più marcata che negli altri paesi europei. Secondo l'OCSE, nella misura in cui le donne dedicano al lavoro non retribuito, in media, più di cinque ore al giorno contro le neanche due ore da parte maschile, l'Italia presenta la quarta disparità di genere più ampia nei paesi dell'area OCSE, preceduta solo da Messico, Turchia, Portogallo<sup>43</sup>. La rivoluzione femminile appare quindi particolarmente indietro – e per questo una riforma del welfare state che garantisca più spazio alla famiglia è più urgente che altrove - poiché la femminilizzazione delle biografie maschili è ancora limitata e la divisione dei ruoli ancora molto rigida. Se la donna lavora, la distribuzione dei carichi familiari è meno asimmetrica, ma ancora è troppo sbilanciata se la si confronta con quanto accade negli altri paesi europei. I padri sono più collaborativi di quanto lo erano in passato, ma la crescita del contributo degli uomini al lavoro familiare avviene molto lentamente e interessa principalmente i padri giovani e più istruiti, altresì è circoscritta a certe attività, quali giocare e socializzare con i figli – le cure fisiche di cui questi ultimi hanno bisogno, così come il lavoro domestico in senso stretto (come pulire la casa, cucinare, fare il bucato, stirare) rimangono ancora un terreno di esclusiva competenza femminile. Il secondo motivo, che secondo Esping-Andersen (2011) rende incompleta la rivoluzione femminile, fa riferimento al fatto che essa è stratificata<sup>44</sup>. Si tratta, infatti, di una

---

<sup>42</sup> Quando non espressamente indicato, i dati sui bilanci di tempo di uomini e donne sono tratti da Livi Bacci, 2010.

<sup>43</sup> *Doing better for families* 2011. OCSE.

<sup>44</sup> Il fatto che, secondo Esping-Andersen, la rivoluzione femminile sia stratificata – e quindi incompleta – è quanto mai vero nel caso italiano. Se si considera il tasso di partecipazione e il tasso di occupazione delle donne come indicatori del livello di maturazione di tale rivoluzione, emerge come in Italia la crescita del primo così come quella del secondo hanno comportato il delinearsi di una duplice polarizzazione. Da un alto, infatti, emerge una polarizzazione tra donne

rivoluzione che è portata avanti dalle donne istruite e di classe medio-alta – in cui la parità di genere è quasi raggiunta - mentre lascia indietro quelle donne che sono dotate di un capitale culturale ridotto e che appartengono alle classi inferiori. Un tale stato di cose comporta il rischio che le diseguaglianze sociali preesistenti si acutizzino e che emerga una polarizzazione sociale che investe l'intera società, con ricadute negative anche sulle opportunità future dei bambini e sulla qualità dell'istruzione. Per evitare ciò è quindi necessario che il welfare state sostenga la rivoluzione femminile, conducendola verso la piena maturazione – mettendo a punto un'adeguata politica familiare - cosicché essa costituisca un fenomeno puramente positivo per le donne e per la società nel suo complesso. In assenza di un tale sostegno del welfare state, il rischio che la rivoluzione femminile degeneri in qualcosa di negativo, accentuando le diseguaglianze preesistenti e creandone di nuove, producendo quindi una società più stratificata, è molto forte.

Come si è detto, la rivoluzione delle donne è cominciata con la crescita della loro partecipazione al mercato del lavoro. Si tratta di una tendenza che ha avuto inizio alla fine degli anni Sessanta, ma che è decollata pienamente nel decennio successivo, proseguendo negli anni Ottanta – seppur con un ritmo inferiore - mentre nei Novanta, in quasi tutti i paesi europei, la crescita dei tassi di attività femminili si è assestata o rallentata. L'Italia, invece, si discosta almeno in parte da tale quadro, infatti, il tasso di attività femminile diminuisce durante gli anni Sessanta, così come nella prima metà degli anni Settanta, iniziando a crescere solo alla fine di quel decennio, divenendo un fenomeno di massa solo alla fine degli anni Ottanta. Rispetto agli altri paesi europei, quindi, il ritorno delle donne nel mercato del lavoro in Italia inizia più tardi, determinando in tal modo un gap nella partecipazione femminile non ancora colmato. Come si vede dal Grafico 12, tuttavia, il tasso di attività femminile in Italia, nonostante rimanga il più basso in Europa, è continuato a crescere anche a seguito dell'avvento della crisi del 2008 – tant'è che nel 2012 essa ha raggiunto il punto più alto di sempre, vale a dire il 54,2 per cento. Si tratta di una tendenza che non è specifica del contesto italiano, dal momento che caratterizza anche gli altri paesi europei. Il che probabilmente è da imputare al fatto che con la crisi, magari, il marito ha subito un indebolimento della propria

---

molto istruite e donne poco istruite. Dall'altro, invece, c'è la polarizzazione tra donne del Nord e donne del Sud (Del Boca e Rosina, 2009). Una situazione che vede le donne meridionali con un basso titolo di studio nella situazione peggiore. Ciò significa che se non vi sarà un intervento da parte dello Stato per far sì che tutte le donne partecipino in egual misura a tale rivoluzione, evitando così che alcune rimangano molto indietro, le diseguaglianze sociali preesistenti aumenteranno o se ne creeranno di nuove – trasmettendosi poi di generazione in generazione. Non c'è da dimenticare che tale duplice polarizzazione non è negativa solo per le donne poco istruite e per quelle del Meridione, nella misura in cui si riverbera negativamente anche sulle famiglie di cui queste donne fanno parte, *in primis* sui figli, sul loro livello di benessere e sulle loro opportunità presenti e future.

posizione lavorativa, è stato messo in cassa integrazione o ha perso il lavoro, oppure il suo stipendio si è ridotto<sup>45</sup>.

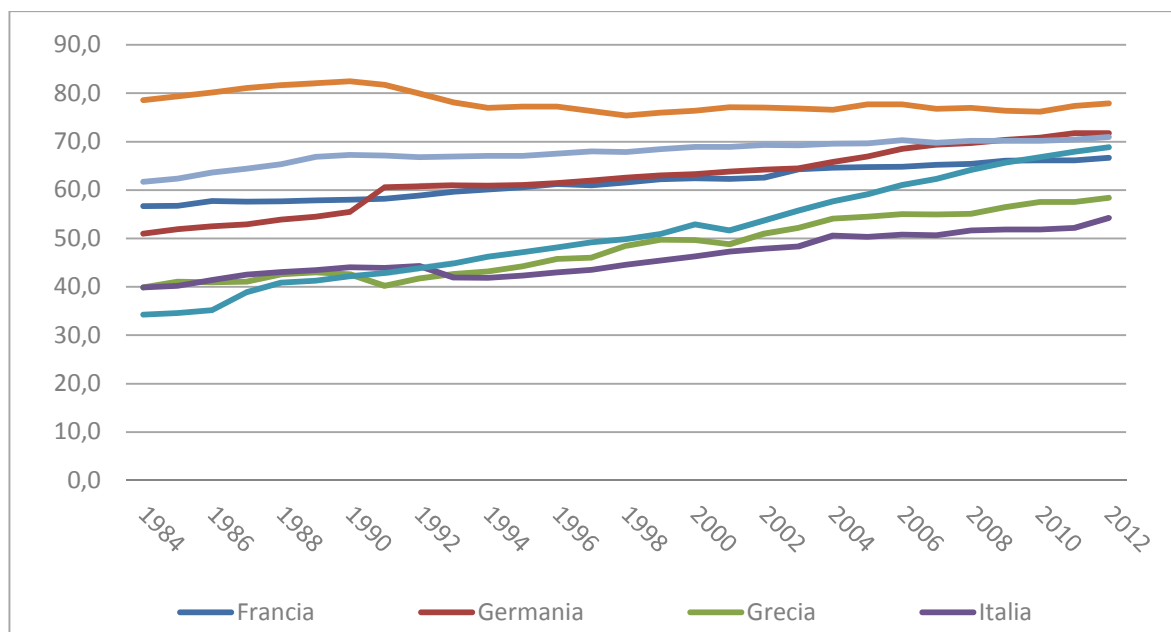


Grafico 12. Tasso di attività femminile in alcuni paesi europei- Anni 1984-2012.

Fonte: OECD.

A conferma di questo fenomeno, prodotto dalla crisi, che vede l'ingresso nel mercato del lavoro di un numero sempre maggiore di donne in seguito alla disoccupazione del partner, crescono i nuclei familiari in cui l'unico percettore di reddito è una donna. Nel 2013 si trova in tale condizione il 12,2 per cento delle famiglie italiane. Si tratta di un dato che ha conosciuto un incremento del 34,5 per cento rispetto al 2008<sup>46</sup>. C'è da tenere conto, altresì, che per molte famiglie con la crisi è divenuto sempre più difficile tirare avanti con un solo stipendio - in specie se con figli da mantenere e mandare a scuola - cosicché, per garantire una maggiore stabilità economica alla famiglia e

<sup>45</sup> Tra l'andamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro e la congiuntura economica nel breve periodo è possibile individuare due relazioni: una positiva e una negativa. Nella prima accade che in presenza di una favorevole congiuntura economica, di fronte all'incremento dell'occupazione e delle opportunità di lavoro, le donne decidono di presentarsi sul mercato del lavoro, spinte da quel trend positivo. Quando invece la congiuntura economica si fa negativa, la caduta occupazionale derivante e il venir meno delle opportunità di lavoro mantengono le donne nell'inattività, scoraggiandone l'ingresso nel mercato del lavoro. Con il secondo tipo di relazione, invece, si ha che quando l'occupazione aumenta, le donne tendono a ridurre la loro presenza nell'area della attività, poiché il reddito del capofamiglia è sufficiente e garantisce un buon tenore di vita. Nel caso di peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro, in base a tale relazione negativa, le donne sono costrette a cercarsi un lavoro, poiché il marito lo ha perso, è in cassa integrazione, o il suo reddito non basta più da solo per affrontare le difficoltà di ogni giorno - è ciò che si sta verificando oggi (Reyneri e Pintaldi, 2013).

<sup>46</sup> ISTAT, Rapporto annuale 2014.

affrontare le tante spese quotidiane, anche le donne più restie a entrare nel mercato del lavoro sono state costrette a farlo dalle circostanze.

Si può dunque presumere che le donne che passano dallo scoraggiamento a una maggiore partecipazione al mercato del lavoro siano mogli, con figli, di classe medio-bassa. Di fronte al peggioramento della posizione occupazionale del capofamiglia, non solo si delinea tale fenomeno delle “lavoratrici aggiuntive”. Un secondo fenomeno che emerge in tale quadro è quello che riguarda le donne che sono già occupate, ma a tempo parziale, e che ambiscano a un lavoro a tempo pieno. Il che significa che cresce il part time involontario<sup>47</sup> (Reyneri e Pintaldi, 2013). Si tratta di una tendenza che probabilmente interessa lo stesso gruppo di donne – vale a dire mogli, con figli, di ceto medio-basso - che vede anche il fenomeno delle “lavoratrici aggiuntive”. Il desiderio di passare da un lavoro part time ad uno a tempo pieno è spiegato con la necessità di guadagnare di più per compensare la riduzione – se non il totale venir meno – del reddito del capofamiglia. È altresì plausibile sostenere che nei primissimi tempi successivi all’avvento della crisi, le donne già occupate a tempo parziale abbiano cercato – senza riuscirci – un lavoro a tempo pieno, e che il passaggio dalla scoraggiamento alla ricerca del lavoro si sia verificato solo più tardi, di fronte al perdurare e all’aggravarsi della crisi. Queste donne che fanno il loro ingresso nel mercato del lavoro in tempi di recessione economica, ambiscono a un lavoro a tempo pieno – per i motivi di cui si è detto - ma le poche fortunate che riescono a trovarlo, vengono impiegate quasi sempre a tempo parziale. Ciò significa che il part time involontario aumenta ulteriormente. Si è così di fronte a un nuovo modo di considerare uno stesso fenomeno, vale a dire quello della crescita dell’offerta di lavoro femminile nelle sue varie forme – sia come ingresso nel mercato del lavoro, che come desiderio di passare dal part time al full time. Questo, infatti, è stato sempre considerato come un fenomeno positivo, segno e portatore di un progresso economico e sociale. Oggi, invece, è la conseguenza delle drammatiche condizioni in cui versa il mercato del lavoro e il sistema paese nel suo complesso.

L’Italia, come si vede dal grafico sotto riportato, presenta un tasso di attività femminile che si colloca all’ultimo posto tra quelli dei principali paesi europei – nel 2012 esso era pari al 53,5 per cento - altresì presenta il più ampio divario di genere, che nel 2012 corrispondeva a 20,4 p.p.. Se si classifica i vari paesi europei in base al livello di partecipazione femminile che presentano, l’Italia, assieme agli altri paesi dell’Europa meridionale, rientra nel gruppo a bassa partecipazione, mentre agli antipodi – quindi nel gruppo ad alta partecipazione - si posizionano i paesi dell’area scandinava. Tra i due estremi si trova un gruppo di paesi caratterizzato da un tasso di attività

---

<sup>47</sup> Tant’è vero che se le part timer involontarie nel 2008 erano meno del 38 per cento del totale delle lavoratrici a tempo parziale, nel 2012 tale percentuale è superiore al 54 per cento (Reyneri e Pintaldi, 2013).

femminile medio: la Gran Bretagna e l'Olanda presentano valori vicini a quelli dei paesi scandinavi, e quindi si collocano nella fascia medio-alta, mentre la Germania e la Francia appartengono alla fascia medio-bassa, poiché con livelli più prossimi ai paesi dell'Europa mediterranea.

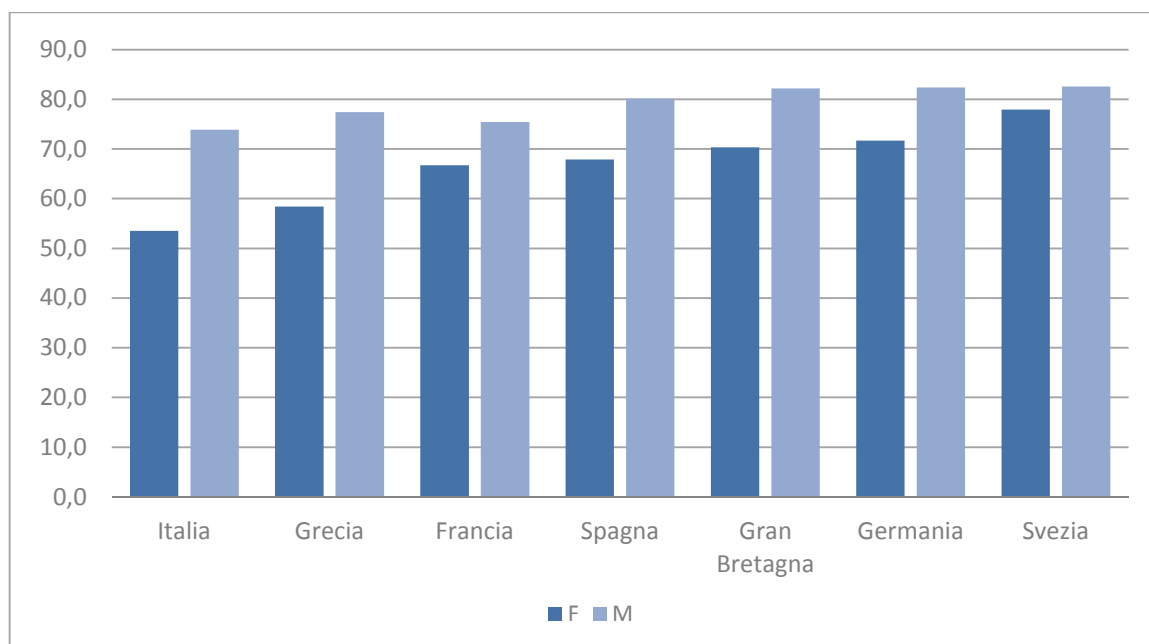


Grafico 13. Tassi di attività maschili e femminili in alcuni paesi europei – Anno 2012.  
Fonte: EUROSTAT.

In Italia, però, coesistono due mercati del lavoro, l'uno proprio del Nord, l'altro presente nel Sud, per molti versi agli antipodi, andando a delineare una situazione che non si riscontra in alcun altro paese dell'Occidente sviluppato. Quando quindi si considera i dati nazionali si deve procedere con molta cautela, poiché si tratta di medie tra due situazioni anche molto diverse tra di loro, e questo vale anche per la condizione delle donne. Nel Nord Italia, infatti, le donne sono caratterizzate da un tasso di attività molto prossimo a quello degli altri paesi europei - compresi quelli in cui la presenza femminile nel mercato del lavoro ha una più lunga storia alle spalle. Altresì si tratta di un valore che è stato sempre superiore al valore nazionale. Nel 2012 nel Nord esso era pari al 62,3 per cento, vale a dire 8,8 p.p. in più della media nazionale. Se invece si guarda alle regioni del Sud, la situazione appare del tutto capovolta. Nel Meridione, infatti, il processo di crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro presenta un notevole ritardo, tant'è che costituisce la macro regione europea in cui il tasso di attività delle donne si attesta sui valori più bassi, nel 2012 esso era fermo al 39,3 per cento, con un divario Nord-Sud di ben 23 p.p., e inferiore di 14,2 p.p. rispetto al dato nazionale. Dati questi che dimostrano quanto la rivoluzione femminile sia stratificata nel contesto

italiano, e quindi incompleta, rendendo più indispensabile che altrove la messa a punto di politiche di conciliazione. Queste sono necessarie principalmente per le donne del Meridione e per quelle delle classi medio-basse al fine di promuovere una democratizzazione di quella rivoluzione, eliminando la duplice polarizzazione oggi presente, che in assenza di interventi mirati non potrà che acutizzarsi.

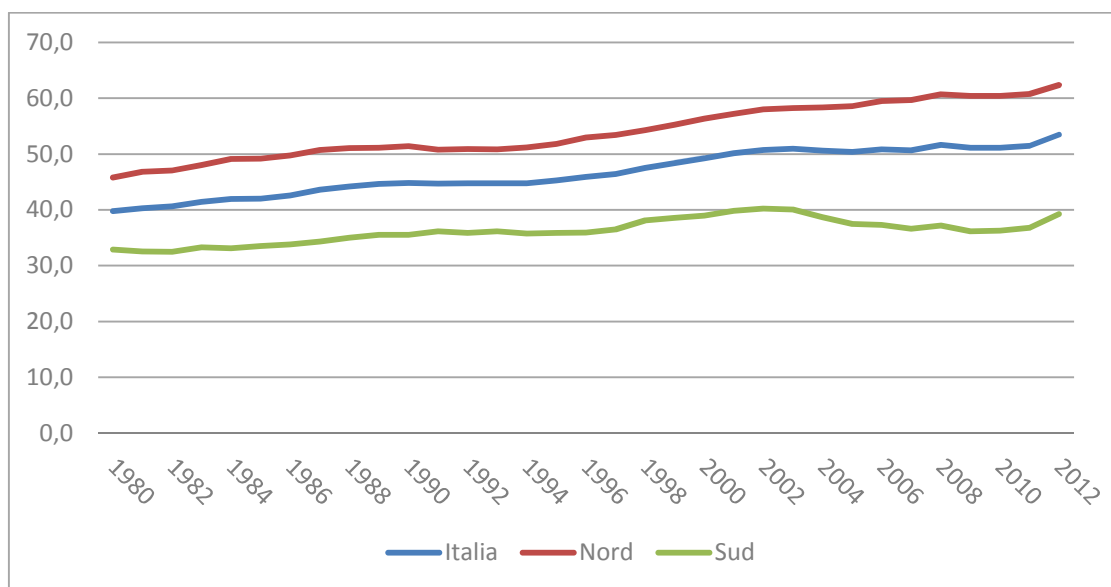


Grafico 14. Tasso di attività femminile per ripartizione geografica – Anni 1980-2012.  
Fonte: ISTAT.

Il cambiamento dei modelli di partecipazione femminile si rivela molto nitido se si considera la curva dei tassi di attività per età, infatti, è quest'ultima ad aver mutato conformazione in tutti i paesi europei, per assumere quella propria della componente maschile della popolazione, attestandosi tuttavia su livelli più bassi. Nei vari paesi europei fino ai primi anni Settanta tale curva presentava due differenti profili, l'uno era caratteristico dei paesi dell'Europa centro-settentrionale, l'altro era invece proprio dell'Europa meridionale. Nel primo caso la curva dei tassi di attività per età presentava un andamento a "M", quindi bimodale. Le donne dei paesi dell'Europa centro-settentrionale, quindi, partecipavano al mercato del lavoro fino al matrimonio o più spesso fino alla nascita del primo figlio (intorno ai 25 anni), per poi farvi successivamente ritorno (verso i 35-40 anni), sebbene non tutte quelle che erano uscite vi rientravano. Nei paesi dell'Europa meridionale, invece, la curva dei tassi di attività per età presentava un andamento a "L rovesciata", vale a dire che le donne, dopo essere uscite dal mercato del lavoro a causa del matrimonio o della nascita del primo figlio, non vi facevano più ritorno. La crescita della partecipazione femminile iniziata negli

anni Settanta ha determinato il superamento di entrambi questi modelli, i quali sono stati sostituiti ovunque da quello a campana. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro, pertanto, smette di essere strettamente dipendente dal ciclo di vita familiare. Il matrimonio e soprattutto la nascita del primo figlio non rappresentano più eventi che comportano il ritorno nella popolazione inattiva. Le donne, infatti, rimangono occupate o alla ricerca di un lavoro anche in seguito al verificarsi di tali eventi, rimando in tale condizione fino al raggiungimento dei requisiti necessari per andare in pensione. Questo modello si è affermato anche in Italia. La curva dei tassi di attività femminili per età, tuttavia, rimane su livelli più bassi non solo di quella degli uomini italiani, ma anche di quella delle donne degli altri paesi europei. Il fatto che i livelli di partecipazione femminili in Italia si mantengono su livelli inferiori rispetto a quelli che presentano gli altri paesi europei è tra l'altro da imputare alla mancanza di adeguate politiche di conciliazione famiglia-lavoro, e al ritardo con cui tale tema è stato affrontato. Tali politiche rivestono un ruolo strategico per affrontare le trasformazioni in atto e rispondere ai bisogni emergenti, esse infatti permettono di incrementare tanto il tasso di occupazione femminile quanto quello di fecondità, altresì di ridurre le disuguaglianze sociali e la povertà infantile. Le politiche di conciliazione possono innescare un circolo virtuoso da cui singoli, famiglie e società traggono beneficio - aspetto questo che fa comprendere come il welfare state in generale sia un investimento e non un costo. La loro mancanza o inadeguatezza rappresenta, pertanto, un indicatore molto forte di quanto il welfare state italiano non sia tarato sulla società contemporanea, nella misura in cui non è in grado di rispondere alle esigenze che essa manifesta, esigenze e bisogni che sono stati portati dalle trasformazioni economiche e socio-demografiche. Si tratta di un welfare state che oggi, per quanto riguarda l'argomento che si sta affrontando, offre alle famiglie sostanzialmente quello che offriva loro quando la donna circoscriveva la propria presenza nel mercato del lavoro all'età giovanile, per dedicarsi nelle fasi successive alla famiglia e alla cura dei figli, mentre l'uomo si dedicava esclusivamente al lavoro retribuito. Dinamiche, queste, oggi scomparse e che risalgono ormai a quasi mezzo secolo fa. Si capisce anche da ciò come ci si trovi di fronte ad un welfare state alquanto obsoleto, che rimane – molto – indietro, mentre la società va avanti e cambia. Tant'è che esso continua ad essere basato sul modello di famiglia del *male breadwinner*, il quale è caratterizzato da una forte segmentazione dei compiti e delle responsabilità tra uomo e donna. Si tratta di un modello familiare che è in fase di superamento, e le politiche sociali dovrebbero essere strutturate così da favorire la partecipazione e l'occupazione delle donne, senza però disincentivare la fecondità. Una crescita tanto del tasso di occupazione femminile quanto della fecondità, infatti, è un qualcosa di possibile, come dimostra l'esperienza dei paesi nordici, e l'Italia ha l'urgenza di seguire tale strada,



sia per far tornare l'economia a crescere, sia per frenare un processo di invecchiamento della popolazione particolarmente accelerato.

Attualmente per le donne italiane, infatti, è molto più difficile che per le altre donne europee conciliare lavoro e cura dei figli, in specie se quest'ultimi sono in tenera età. Tale stato di cose si comprende pienamente se si tiene conto che esse si ritrovano di fronte a due fattori che non sono per loro certamente favorevoli, anzi complicano notevolmente la loro vita. Da una parte c'è un welfare state familista che scarica sulla famiglia - e quindi sulla donna - la responsabilità di cura dei suoi membri non autosufficienti, come appunto lo sono i bambini piccoli, senza altresì fornirgli risorse adeguate per svolgere tale compito. I servizi per la prima infanzia, gli asili nido quindi, sono assai poco presenti sul territorio, e altresì la loro distribuzione non è uniforme, tant'è che quanto a tasso di copertura l'Italia in Europa registra un primato negativo. Oltre alla scarsità dei posti rispetto alla domanda, c'è poi la questione dei costi elevati, non sopportabili dalla maggior parte delle famiglie. Gli orari rappresentano un ulteriore ostacolo per chi intende mandare il proprio figlio al nido, nella misura in cui non sono aderenti a quelli che sono gli orari di lavoro dei genitori. Il fatto poi che si sia deciso di affrontare la crisi economica con tagli alla spesa pubblica, tagli che come si è visto hanno colpito principalmente le risorse destinate al welfare sociale, ha peggiorato ulteriormente tale situazione. La combinazione di tagli diretti e indiretti ha ridotto le risorse a disposizione degli enti locali, cosicché il loro investimento, nelle misure di welfare in generale e nei servizi alle famiglie in particolare, potrebbe ridursi<sup>48</sup>, rendendo potenzialmente ancora più difficile per una donna con figli piccoli e/o genitori anziani non autosufficienti mantenere la propria occupazione o decidere di entrare nel mercato del lavoro. Dall'altro lato a rendere alquanto complicato per le donne conciliare lavoro e famiglia, ci sono gli uomini italiani, i quali detengono un primato in Europa – che però non gli fa di certo onore - sono, infatti, tra gli europei quelli che meno si impegnano nel lavoro domestico. Dinanzi ad un contesto così sfavorevole per le donne che intendono realizzarsi tanto come madri quanto come lavoratrici, l'unica soluzione consiste spesso nel fare ricorso all'aiuto dei nonni. Si tratta però di una soluzione che non è a portata di tutti, altresì è destinata a divenire sempre meno fruibile. Ci sono, infatti, vari fattori che sono in atto nella società contemporanea, e che procedendo nella loro azione potrebbero ridurre la possibilità di “usare” i nonni come strumento di conciliazione lavoro-famiglia. In primo luogo c'è da tener conto della crescente disponibilità delle donne di cinquant'anni e più a rimanere lavoratrici. In secondo luogo l'aumento della longevità rende necessario spostare in avanti l'età di pensionamento tanto per le donne quanto per gli uomini, così da adeguare la durata della carriera lavorativa ad una vita più lunga. In terzo luogo i

---

<sup>48</sup> Come si è già detto, il fatto che i Comuni abbiano meno risorse non comporta necessariamente che si scarichi il peso di ciò sul welfare sociale: si potrebbe decidere di mantenere inalterata la spesa in quel settore, riducendola in altri.

cambiamenti del mercato del lavoro, la globalizzazione inducono a una crescita della mobilità lavorativa, con la conseguenza che si ridurrà la prossimità tra le generazioni.

Un altro elemento che ostacola la possibilità per le donne di conciliare lavoro e famiglia chiama in causa la struttura del mercato del lavoro, in particolare il lato della domanda: si tratta del part time. In molti paesi europei, esso rappresenta un importante strumento di conciliazione – o almeno lo è stato fino a tempi recenti, come nei paesi nordici - che favorisce la partecipazione e l'occupazione delle donne, principalmente di quelle con carichi familiari. Si tratta quindi di uno strumento che ha dato un importante contributo al ritorno delle donne nel mercato del lavoro. Tant'è che durante gli anni Settanta e gli anni Ottanta, in quasi tutti i paesi europei, la crescita dell'occupazione femminile è stata accompagnata dalla crescita del part time. L'Italia non fa parte del gruppo di paesi che hanno conosciuto tale binomio: la ripresa della partecipazione femminile, infatti, è avvenuta fino al 1993 senza una simultanea crescita del part time. Tale ritardo ha determinato un gap nella diffusione del lavoro a tempo parziale tra l'Italia e gli altri paesi europei, gap che non è stato ancora colmato. Tant'è che in Italia la diffusione del part time è scarsa, altresì è distribuita in maniera disomogenea sul territorio, laddove è più presente nelle regioni centro-settentrionali, che sono anche quelle in cui più alto è il tasso di occupazione femminile – e anche la fecondità. Il fatto che la presenza del part time sia relativamente bassa è riconducibile principalmente a due aspetti. Intanto il part time è poco diffuso nel settore pubblico - nonostante sia aumentato negli ultimi anni – a differenza di quanto avviene nei paesi nordici, dove tra l'altro si registrano i tassi di attività femminili più alti d'Europa. Altresì c'è da considerare il fatto che al part time fanno ricorso per lo più le grandi imprese, nella misura in cui per le piccole tale strategia non è conveniente e comporta non pochi problemi. Il tessuto produttivo italiano però è composto per la stragrande maggioranza da piccole e piccolissime imprese, e quindi anche ciò contribuisce a mantenere bassa la presenza del lavoro a tempo parziale. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Italia rimane bassa, con un tasso di attività femminile che è agli ultimi posti in Europa, a causa di una serie di fattori su cui la politica dovrebbe intervenire, così da promuovere e sostenere la disponibilità delle donne a entrare nel mercato del lavoro e a rimanerci. Il welfare state svolge un ruolo centrale nel favorire/ostacolare la partecipazione e l'occupazione femminile. Elaborare un'esplicita e organica politica familiare, riformando tra l'altro il sistema dei congedi e degli assegni familiari; incrementare – e omogeneizzare - la presenza degli asili nido sul territorio, rendendo altresì il loro costo più aderente alla situazione economica delle famiglie, prevedendo una maggior compartecipazione pubblica, tendendo quindi ad un assetto universalistico, intervenendo anche sugli orari così da ridurre la rigidità, rendendoli più flessibili e aderenti agli orari di lavoro dei genitori; sviluppare la presenza del part time; mettere a punto adeguati strumenti di conciliazione non solo per le madri, ma anche

per i padri; accrescere il potere negoziale della donna all'interno della coppia, così che essa possa ottenere una maggiore collaborazione del partner nello svolgimento del lavoro domestico sono tutte azioni che permetterebbero di accrescere la partecipazione e l'occupazione femminile, senza tuttavia disincentivare la fecondità. Insomma si tratta di un pacchetto di azioni che renderebbero possibile la crescita sia del tasso di occupazione femminile sia del tasso di fecondità, vale a dire due aspetti di cui l'Italia ha molto bisogno. Se, infatti, l'Italia nel panorama europeo è il paese in cui si riscontrano i più bassi livelli tanto del tasso di occupazione femminile quanto del tasso di fecondità, la causa è costituita dal fatto che per le donne italiane è molto più complicato e costoso conciliare lavoro e famiglia, essere madri e lavoratrici allo stesso tempo. Questo però è un problema che non riguarda tutte le donne, o quanto meno variabile è la sua incisività all'interno della popolazione femminile. Si tratta infatti di un problema stratificato socialmente. Sono le donne dei ceti medio-bassi, ossia quelle meno istruite, a dovere affrontare le maggiori difficoltà di conciliazione, e quindi a presentare tassi di occupazione e di partecipazione più bassi. Il che si verifica perché non sono nella condizione di far ricorso ai nidi privati o di assumere una baby-sitter, altresì il basso livello di istruzione conferisce loro minore potere negoziale nei confronti del partner<sup>49</sup>, non riuscendo a ottenere una maggiore collaborazione da parte di questi, così come minore motivazione. Il tasso di occupazione e quello di partecipazione femminili in Italia si collocano a livelli bassi, ancora lontani dai valori medi europei, proprio a causa del rapporto che tali donne hanno con il lavoro. Se infatti si considerano tali indicatori con riferimento alle donne istruite e di ceto alto, si riscontrano livelli prossimi a quelli dei paesi dell'Europa centro settentrionale. Le misure di conciliazione dovrebbero quindi democratizzare la rivoluzione femminile (Esping-Andersen 2011), che nel contesto italiano a oggi appare, come si è visto, doppiamente polarizzata nella misura in cui è circoscritta alle donne istruite e delle regioni settentrionali, lasciando fuori quelle meno istruite e del Meridione. Eppure il lavoro delle donne-madri riveste un'enorme importanza, sia perché fornisce un contributo alla crescita economica, sia perché permette alle donne di elaborare un'identità lavorativa, che è un elemento centrale dell'identità personale e sociale dell'individuo, sia perché rappresenta uno strumento di protezione dal rischio di povertà per i bambini piccoli – specialmente in alcune aree territoriali, come nel Mezzogiorno.

Le difficoltà di conciliazione, tuttavia, non riguardano solo la cura dei figli, ma anche la cura dei genitori anziani, in un contesto in cui la longevità si sta allungando e i servizi pubblici riservati all'ultima fase del ciclo di vita sono scarsi. La propensione crescente delle donne – in specie di quelle giovani - a entrare nel mondo del lavoro e a rimanere occupate fino al raggiungimento dei

---

<sup>49</sup> C'è anche da considerare il fatto che, per l'agire del principio di omofilia, è probabile che una donna poco istruita abbia un partner anch'egli poco istruito, di status sociale simile. Ciò è importante poiché l'istruzione è un fattore che tende a incrementare la collaborazione maschile al lavoro domestico, come si vedrà.

requisiti anagrafici/contributivi per andare in pensione rappresenta in tal senso un fattore di crisi per il welfare state, e dunque un qualcosa che spinge per una radicale riforma di tale sistema istituzionale. Il welfare state italiano, come si è detto, continua a basarsi sul modello di famiglia del *male breadwinner*, in cui la donna fa la casalinga, mentre l'uomo fa il lavoratore, quindi non prevede servizi che si occupino della cura dei membri non autosufficienti, ossia bambini piccoli, soggetti anziani e/o portatori di handicap, dal momento che c'è la donna – casalinga – che vi provvede. Già da qualche tempo, però, tale modello non rappresenta più la realtà. Le donne impiegate a tempo pieno nella cura della famiglia, quindi le casalinghe, sono ormai una piccola parte – in specie nelle regioni centro-settentrionali – e saranno sempre meno, visto che il desiderio di realizzarsi anche nella sfera lavorativa, e non solo in quella familiare, coinvolge in misura sempre maggiore le giovani generazioni di donne, sempre più istruite, che vogliono dare applicazione pratica a ciò che hanno appreso durante gli studi. La famiglia, insomma, non è più in grado di svolgere quei compiti che tradizionalmente il welfare state gli ha attribuito, costituendo fino a oggi una risorsa cruciale per il benessere dei singoli e per lo sviluppo sociale e economico del paese. La famiglia pertanto si fa essa stessa portatrice di una crescente domanda di servizi. Si tratta, però, di una domanda che non trova risposta, altro fatto, quindi, che dimostra la tesi che si sta cercando di dimostrare. Nonostante i cambiamenti che stanno investendo da decenni la società, il welfare state rimane immobile, nel senso che continua a scaricare sulla famiglia tutte le responsabilità di cura – che oggi sono in aumento – mentre la famiglia è in affanno, non ce la fa più ad adempiere a quei compiti, chiede che sia lei stessa ad essere aiutata. Il welfare state, allora, deve rinnovarsi, modificare radicalmente il proprio assetto, così da adattarsi a una società molto cambiata da quella che era presente quando tale sistema istituzionale si consolidò – il secondo dopoguerra – in modo tale da essere in grado di soddisfare i bisogni e le esigenze che da quella emergono. Data infatti la discrasia tra risposte e domande, oggi il welfare state, paradossalmente, è più fonte di problemi – si pensi alle difficoltà di conciliazione per le donne lavoratrici – che di soluzioni. È dunque necessario creare un welfare state che consenta alla famiglia di continuare a svolgere quella funzione strategica, ma sostenendola con adeguati servizi e strumenti di protezione sociale, nell'ambito di un generale riequilibrio nei rapporti di genere. La soluzione consisterebbe quindi nel mettere a punto un welfare state che abbia come punto di riferimento non la famiglia *male breadwinner*, ormai in fase di estinzione, ma quella *dual earner*. Così facendo si riuscirebbe altresì a promuovere e sostenere la diffusione di quel modello familiare, producendo ricadute positive per la società nel suo complesso e per i singoli – come si dirà tra breve. Sostituire la famiglia *male breadwinner* con quella *dual earner* come fondamento di base del welfare state italiano richiederebbe però un cambiamento radicale dell'ottica con cui fino ad oggi si è guardato alla famiglia. Si dovrebbe altresì

agire a livello culturale, promuovendo modelli più equilibrati quanto a divisione del lavoro in famiglia, intervenendo in tal senso sin dall'età infantile. La condivisione del lavoro di cura costituisce, infatti, la vera rivoluzione culturale di cui una società ancora maschilista come quella italiana ha bisogno. Tant'è che, secondo Esping-Andersen (2011), la mancanza della partecipazione degli uomini al lavoro familiare è uno degli ostacoli maggiori al completamento della rivoluzione femminile. Si capisce come ciò in Italia sia più vero che altrove.

Offrire dunque servizi di cura rivolti ai bambini piccoli, agli anziani<sup>50</sup>, alle persone disabili, attuando dunque una defamilizzazione: questa è la strada che deve essere intrapresa per adattare il welfare state alla società contemporanea. In tal modo si creerebbero i presupposti per una crescita dell'occupazione femminile. Il che si verificherebbe non solo perché le donne in tal modo verrebbero liberate da certe incombenze, ma anche perché la defamilizzazione crea una domanda di lavoro rivolta principalmente alle donne - si pensi ad esempio alle educatrici negli asili nido. Si realizzerebbe pertanto una situazione di cui l'economia nel suo complesso beneficerebbe. Quegli stessi presupposti, però, costituirebbero anche le condizioni necessarie per una ripresa del tasso di fecondità. Il risultato, quindi, sarebbe del tutto positivo, in quanto consisterebbe in un miglioramento del livello di benessere della società, delle famiglie e dei singoli.

### *3.5 Invecchiamento demografico*

Un'ulteriore trasformazione che sta interessando la società da alcuni decenni - comportando rilevanti conseguenze sulla sua struttura, sui rapporti tra le generazioni, sull'andamento dell'economia, e che altresì contribuisce alla crisi del welfare state - è rappresentata dal processo di invecchiamento della popolazione. Si tratta di un fenomeno con cui tutti i paesi occidentali devono fare i conti, ma è in Italia che conosce una delle sue punte più avanzate. Se pertanto l'Italia è il paese che sta guidando tale processo epocale, finora è stato anche quello che peggio ha saputo gestirlo. Il processo di invecchiamento della popolazione rappresenta una vera e propria sfida per le società occidentali - per alcune più di altre - nel XXI secolo, a causa della sua enorme portata e dei suoi effetti. Per tale motivo diventa sempre più necessario, soprattutto in certi paesi come l'Italia, porre in essere delle azioni volte ad arrestarlo o quanto meno a rallentarne il ritmo di avanzamento, attenuandone le conseguenze negative sulla società nel suo complesso. Non è, tuttavia, un

---

<sup>50</sup> Mettere a punto adeguati servizi di cura per gli anziani è molto importante perché il sistema di cura intergenerazionale è in bilico, non solo a causa della crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ma anche perché il persistente calo della fecondità fa sì che chi invecchierà in futuro avrà meno figli - tendenzialmente solo uno, visto che il modello di famiglia del figlio unico sta diventando il modello dominante - su cui poter contare rispetto alle generazioni precedenti.

fenomeno del tutto nuovo. Durante il corso del XX secolo, infatti, le società sono diventate sempre più vecchie, ma la fase attuale si distingue per tre aspetti (Esping-Andersen, 2011). In primo luogo il processo di invecchiamento procede ad un ritmo sempre più accelerato, mai conosciuto in precedenza. Il che rende difficile adattare le strutture della società, così come le politiche a quei cambiamenti così rapidi, nella misura in cui realizzare ciò costituisce un'operazione complessa che richiede tempo. Se infatti quei cambiamenti fossero più lenti e gradualmente, si sarebbe maggiormente in grado di affrontarne e gestirne le conseguenze. In secondo luogo la fase recente fa registrare un forte miglioramento delle condizioni di salute, cosicché la speranza di vita alla nascita cresce sempre di più. Infine, c'è da considerare il fatto che pensione e vecchiaia ormai coincidono, con tutte le implicazioni che ciò può avere sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici, in specie di quelli a ripartizione, qual è quello italiano.

Il processo di invecchiamento della popolazione è determinato dall'agire di due dinamiche, una negativa e problematica mentre l'altra positiva, si tratta rispettivamente del calo delle nascite e dell'aumento della longevità, ed entrambe sono particolarmente marcate in Italia<sup>51</sup>. L'invecchiamento demografico rappresenta un serio problema per le società che ne sono interessate perché, tra le altre cose, comporta una riduzione della consistenza numerica della popolazione. Tant'è che lievi flessioni del tasso di fecondità possono avere effetti molto consistenti nel lungo periodo.

Per quanto riguarda la prima dinamica, ossia il calo delle nascite, la maggior parte dei paesi europei presenta un tasso di fecondità inferiore alla soglia di sostituzione, che corrisponde a 2,1 figli per donna, e che è necessaria per mantenere la stabilità della popolazione nel tempo. Più precisamente è nella prima metà degli anni Settanta che nell'Europa occidentale il tasso di fecondità scende al di sotto del tasso di rimpiazzo generazionale. A tal proposito si parla, infatti, di "Seconda transizione Demografica" (Van de Kaa, 1987 in Naldini, 2006) – dopo la prima che vi fu nell'Ottocento. In Italia invece tale evento si verifica un po' più tardi, ossia verso la fine degli anni Settanta, tuttavia si tratta di un fenomeno che non si realizza in modo omogeneo sul territorio, forti sono le differenze in specie tra Nord e Sud, come vedremo. Nel 2012, il tasso di fecondità in Italia è pari a 1,42, vale a dire un valore tra i più bassi in Europa (è infatti al 19° posto nella graduatoria della UE27), cui si avvicinano solo gli altri paesi mediterranei, e ben lontano dal tasso di sostituzione, altresì in lieve flessione rispetto all'anno precedente quando si attestava a 1,44. Anticipiamo qui un elemento, molto importante, che sarà meglio sviluppato in seguito: il tasso di fecondità italiano sarebbe ancora

---

<sup>51</sup> Il calo delle nascite e l'incremento della durata della vita media sono due aspetti caratteristiche del processo di transizione demografica. Attraverso questo una popolazione passa da uno stadio in cui le dinamiche demografiche procedono spontaneamente a uno in cui esse sono sottoposte ad un crescente controllo da parte degli individui.

più basso se non ci fosse il contributo della più giovane e più feconda popolazione immigrata proveniente dai paesi non comunitari.

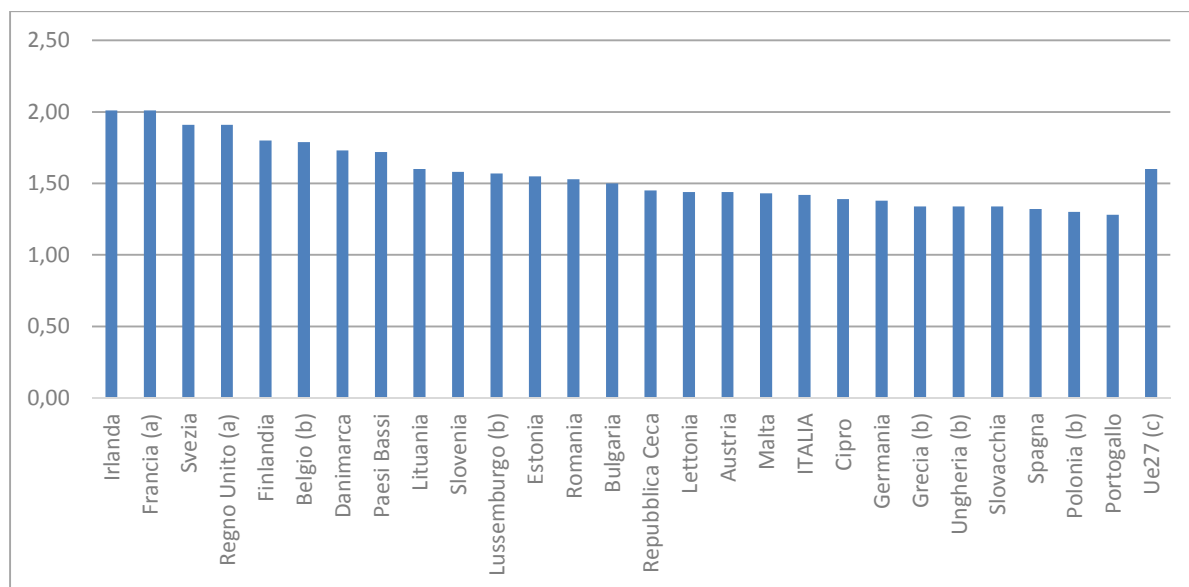


Grafico 15. Tasso di fecondità totale nei paesi della UE27 – Anno 2012.

(a) L'ultimo dato disponibile è riferito al 2011. (b) Break nella serie storica per il 2012. (c) L'ultimo dato disponibile è riferito al 2009.

Fonte: Noi Italia 2014, ISTAT.

In Italia la caduta della fecondità non costituisce un fenomeno recente, nella misura in cui è in atto dalla fine del XIX secolo. Tale caduta ha tuttavia conosciuto un arresto con il *baby boom* dei primi anni Sessanta. Nel 1964 si arrivò a 2,7 figli per donna, in quell'anno, infatti, vi furono un milione di nati, quindi un anno da record per la fecondità italiana. Si tratta dell'apice di un processo di crescita continua iniziato dopo la fine della seconda guerra mondiale. Finita la parentesi del *baby boom* – come si vede dal grafico riportato di seguito – il tasso di fecondità inizia una fase di declino, che si realizza in due tempi. Dapprima il calo è lieve, e tale fase si protrae fino al 1974, ma a partire da quell'anno il calo diventa molto più drastico, tant'è che negli anni Ottanta l'Italia diventa il paese meno fecondo del mondo. La caduta delle nascite persiste – diversamente accade negli altri paesi europei dove, quando non si è verificata un'inversione di tendenza vera e propria, si è approdati almeno a una fase di stasi – e nel 1995 il tasso di fecondità tocca il suo minimo storico, vale a dire 1,2 figli per donna. Il 1995, però, è anche l'anno che segna l'inizio di un importante cambiamento nella demografia italiana. Il Sud ha storicamente detenuto il primato della riproduttività all'interno del paese, con un numero di figli per donna superiore al dato nazionale, mantenendosi a livelli superiori alla media europea anche durante gli anni Ottanta, vale a dire nel decennio che ha visto

l'Italia diventare il paese meno fecondo del mondo, attestandosi fino ai primi Novanta a livelli prossimi a quelli elevati della Francia e della Gran Bretagna. Dal 1995 la situazione si capovolge. Se, infatti, il Nord inizia una fase di timida, ma costante ripresa, nel Sud il calo non si arresta e prosegue tuttora. Il tasso di fecondità del Nord si colloca, quindi, al di sopra della media nazionale (nel 2012: 1,47 nel Nord-Est e 1,48 nel Nord-Ovest contro l'1,42 del dato nazionale), mentre quello del Mezzogiorno è al di sotto (1,34).

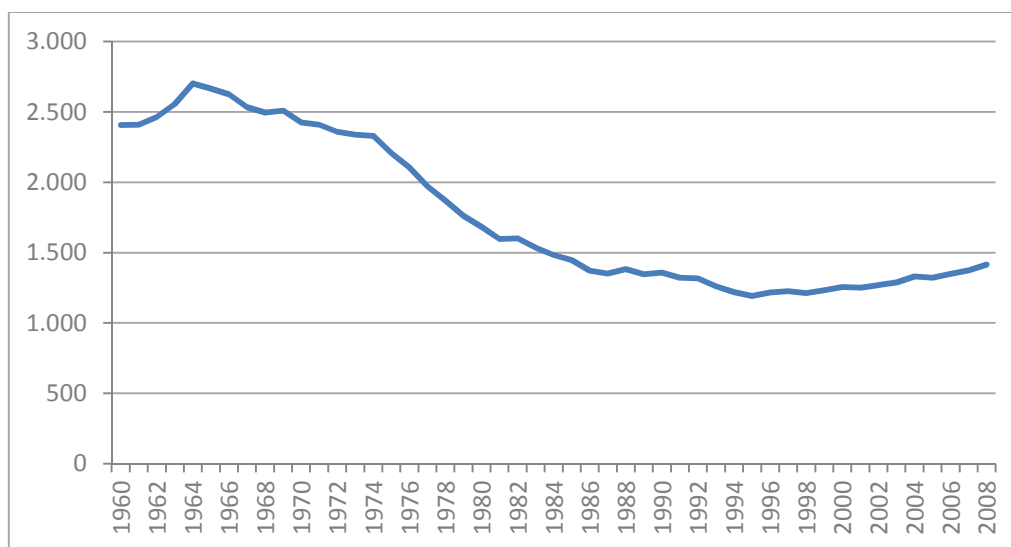


Grafico 16. Tasso di fecondità totale in Italia – Anni 1960-2008.  
Fonte: ISTAT.

Tra Nord e Sud pare così delinearsi un divario demografico che va a affiancare (e tendenzialmente ad aggravare) quello economico e sociale. Le previsioni indicano, infatti, che il processo di invecchiamento sarà più accelerato e intenso nel Sud, anche perché rispetto al Nord non beneficia o beneficia in misura molto ridotta del contributo demografico della popolazione immigrata. Il Sud diventa così la macro regione europea dove non solo più bassa è la partecipazione delle donne al mercato del lavoro – e anche la loro occupazione - ma anche quella in cui si fanno meno bambini, nel Nord invece entrambi gli indicatori si collocano su livelli più elevati, prossimi a quelli medi europei. Il rapporto tra tasso di fecondità e tasso di occupazione femminile, infatti, è positivo, e lo è diventato nel periodo a cavallo tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta. Fino agli anni Settanta, invece, i paesi in cui le donne lavoravano meno, erano anche quelli in cui nascevano più bambini. L'Italia, quindi, nel panorama europeo è tra i paesi con un più basso livello sia del tasso di occupazione e di quello di attività femminili, sia del tasso di fecondità. La ripresa del tasso di fecondità, iniziata dopo il 1995 e da imputare principalmente alle nascite da madri straniere, ha



raggiunto il suo apice nel 2010, anno in cui tale indicatore si attesta a 1,46. Da allora il tasso di fecondità è tornato a diminuire, nel 2012 infatti esso è pari a 1,42, come si è visto.

Il calo delle nascite che ha investito tutti i paesi europei è stato spiegato in diversi modi. Si è chiamata in causa, ad esempio, la diffusione di valori post-materialisti, che porterebbero l'individuo a concentrarsi sulla propria realizzazione, e quindi anche sull'autonomia e la felicità personali. Si è fatto, altresì, appello allo sviluppo delle tecnologie contraccettive, le quali permettono, separando sessualità e procreazione, di decidere se e quando avere un figlio, cosicché il diventare genitori smette di essere un destino passivamente subito per diventare un qualcosa di voluto e scelto attivamente (Zanatta, 2011). Per l'Italia, però, quest'ultima spiegazione non regge, poiché il calo della fecondità è iniziato prima della sentenza n. 49 del 1971 con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'incostituzionalità dell'articolo 553 del Codice penale, rendendo così leciti la vendita e la pubblicità delle tecnologie contraccettive. Un motivo più solido, per rendere conto della riduzione delle nascite, fa riferimento al familismo, elemento culturale tipico dei paesi dell'Europa meridionale, Italia compresa. Il familismo porterebbe al calo della fecondità, o quanto meno vi contribuirebbe in maniera sostanziale, da diversi punti di vista (Reyneri, 2011). In primo luogo perché riduce il numero di nascite al di fuori del matrimonio – in Italia, sebbene queste siano cresciute negli ultimi anni, costituiscono ancora una percentuale molto bassa delle nascite totali, tant'è che il tasso di fecondità naturale, ancorché in forte aumento, è tra i più bassi dei paesi sviluppati (Saraceno e Naldini, 2007). In secondo luogo, si deve considerare il fatto che il familismo porta a dare più importanza alla qualità che alla quantità, per cui si preferisce fare pochi figli, così da non fargli mancare nulla, piuttosto che farne tanti e dover spartire tra loro risorse insufficienti. In terzo luogo il familismo prolunga la permanenza dei giovani nella famiglia d'origine, spostando in avanti l'età del matrimonio, cosicché alta è l'età della donna alla nascita del primo figlio e il che potenzialmente comporta che il primo figlio rimanga anche l'unico. Tant'è che in Italia è in atto anche un processo di posticipazione delle nascite - che contribuisce quindi al calo della fecondità - che è certamente da imputare anche agli ostacoli che oggi i giovani devono affrontare e superare nella transizione all'età adulta. Tra questi ostacoli quello maggiormente rilevante è dato dal fatto che l'autosufficienza economica – indispensabile per uscire di casa e mettere su famiglia – rappresenta un traguardo che si rivela sempre più difficile da raggiungere, cosicché slitta continuamente in avanti. Il processo di posticipazione delle nascite costituisce un fenomeno che accomuna tutti paesi occidentali, ma in Italia è particolarmente presente e procede ad un ritmo più accelerato – nel 2012 l'età media al parto era pari a 31,4 anni, collocandosi al terzo posto nella graduatoria dei paesi della UE27, preceduta solo da Irlanda (31,5 anni) e Spagna (31,6). In aumento, infatti, è la fecondità tardiva, vale a dire quella post 35 anni (Del Boca e Rosina, 2009).

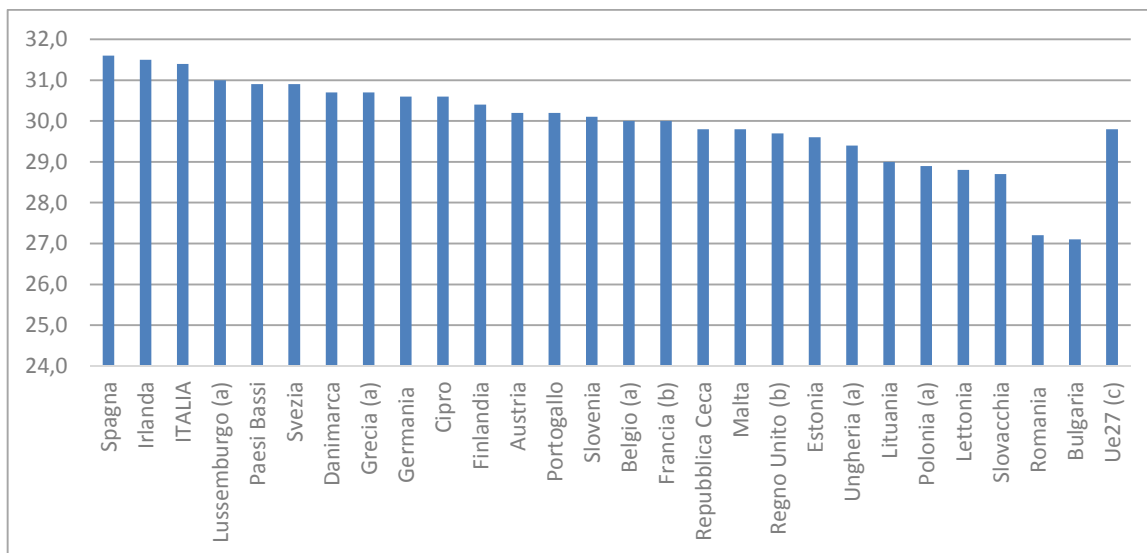


Grafico 17. Età media al parto nei paesi della UE27 – Anno 2012.

(a) Break nella serie storica per il 2012. (b) L'ultimo dato disponibile è riferito al 2011. (c) L'ultimo dato disponibile è riferito al 2009.

Fonte: Noi Italia 2014, ISTAT.

L'elemento, tuttavia, maggiormente in grado di spiegare il calo delle nascite in Italia – e che è strettamente legato al familismo, meglio ne è una conseguenza – è rappresentato dal welfare state. Quest'ultimo, infatti – come si è visto - riversa sulla famiglia tutte le responsabilità di cura, senza sostenerla nello svolgimento di tale compito - si è parlato a tal proposito del principio di sussidiarietà passiva. Manca una esplicita politica familiare: i servizi per la prima infanzia continuano a essere presenti in misura insufficiente e disomogenea sul territorio, non ci sono adeguati strumenti per sostenere il costo dei figli (i trasferimenti familiari sono scarsi e hanno carattere categoriale), non esistono misure di conciliazione tali da permettere alla donna di essere madre e lavoratrice nello stesso tempo, cosicché le opportunità di lavoro per le donne sono fortemente ridotte (fino ad arrivare in alcuni casi a essere costrette a scegliere tra lavorare o avere figli). All'interno di un welfare state così strutturato, avere dei figli costituisce una fonte di svantaggi e difficoltà di una certa rilevanza, dal momento che all'assenza di adeguate politiche di sostegno, si aggiunge una pesante tassazione. Se poi, oltre all'assetto del welfare state, si considera anche il periodo di recessione economica in atto, si capisce come le coppie italiane che desiderano avere dei figli (il primo, ma più spesso il secondo) si trovino di fronte ad una situazione fortemente sfavorevole, che porta ad abbandonare tale desiderio. Non va altresì dimenticato un fattore culturale molto importante: il fatto che manca ancora la condivisione dei compiti di cura all'interno della famiglia, poiché tutto il lavoro familiare continua a pesare sulla donna.

Per fornire un supporto empirico a quanto appena sostenuto, si consideri la tabella sottostante. Questa è tratta da uno studio del 1997 - pertanto è alquanto datata, tuttavia merita di essere

considerata dal momento che riporta dati molto interessanti, che successive analisi non sono state in grado di replicare. La tabella riporta la percentuale di riduzione della povertà tra le coppie con figli. Le migliori performance sono registrate dai paesi Scandinavi - come prevedibile visto il loro modello di welfare state, che è stato descritto in precedenza. L'Italia, come la Germania e la Spagna, presenta un segno meno prima della propria percentuale. Questo sta a significare che l'incidenza della tassazione non è compensata da alcun trasferimento sociale.

Paese	Coppie con bambini
Australia	33,5
Belgio	61,5
Canada	37,5
Danimarca	71,8
Finlandia	76,5
Germania	-4,3
Italia	-39,0
Paesi Bassi	23,1
Norvegia	57,1
Spagna	-20,0
Svezia	72,1
Gran Bretagna	12,1
Stati Uniti	10,7

Tabella 4. Percentuale di riduzione della povertà tra le coppie con figli.  
Fonte: Bradshaw e Chen, 1997 in Hill, 2006.

Tale situazione, però, assume una configurazione più critica proprio in Italia, netto è il divario non solo dalla Germania (gap di 34,7 p.p.), ma anche dalla Spagna (gap di 19 p.p.). Quest'ultimo aspetto merita di essere sottolineato dal momento che conferma l'idea - già essere in precedenza - secondo la quale il welfare state italiano si caratterizzerebbe per una accentuazione dei tratti tipici del modello mediterraneo.

Si capisce, allora, come se si vuole mettere fine alla “persistentemente bassa fecondità” italiana (Del Boca e Rosina, 2009), un'azione fondamentale consiste nell'intervenire sull'assetto del welfare state - elaborando un'organica e esplicita politica familiare, sviluppando i servizi per la prima infanzia, modificando il sistema dei trasferimenti familiari. Così facendo, si renderebbe tale sistema istituzionale più attento alla famiglia e alle sue esigenze, quindi più solidale verso quella, eliminando in tal modo un paradosso storico che affligge la società italiana. Da un lato, infatti, la famiglia è considerata come uno dei pilastri più importanti di quella. Dall'altro lato, però, c'è un welfare state che non sostiene tale pilastro, nella misura in cui non favorisce la formazione di nuovi

nuclei familiari, la nascita di bambini – semmai, come si è visto, nell’attuale scenario ostacola la realizzazione di certi progetti. Insomma, un welfare state quello italiano che lascia sole le famiglie. Si tratta pertanto di una situazione che diventa particolarmente grave in un periodo di congiuntura economica negativa - come quello con cui ci troviamo a fare i conti dal 2008. Quanto il welfare state oggi sia diventato ostile alla famiglia, o comunque non amichevole verso quella, lo si vede bene se si considera che, nonostante il calo della fecondità, le donne italiane desiderano avere bambini. Il welfare state italiano, così come è strutturato oggi, determina una discrasia tra desideri e comportamenti riproduttivi, con conseguenze negative sui singoli. Per le donne italiane, infatti, così come per le francesi, il numero ideale di figli è pari a due. Le seconde, però, che sono tra le donne più feconde d’Europa, realizzano praticamente appieno questo loro desiderio, infatti, il tasso di fecondità della Francia si aggira intorno ai 2 figli per donna, le prime invece non riescono a fare ciò (Del Boca e Rosina, 2009). Il motivo è da rintracciare nel fatto che la Francia, quanto a politica familiare, occupa una delle posizioni più virtuose nel panorama europeo, assieme ai paesi nordici, l’Italia invece non ha una politica familiare e la sua posizione è tra le peggiori (Saraceno e Naldini, 2007). Emerge, pertanto, in maniera alquanto chiara come nel contesto italiano non sia possibile spiegare il perché la fecondità sia troppo bassa e da troppo tempo semplicemente chiamando in causa il venire meno della propensione a metter su famiglia. Si tratta di una questione ben più complessa. Si capisce allora che la fecondità italiana oggi presenta un livello che non solo non riesce a soddisfare i desideri riproduttivi delle coppie, nella misura in cui è insoddisfacente anche in termini sociali e economici, poiché non in grado di garantire un adeguato ricambio generazionale, comportando quindi rilevanti costi non solo per i singoli, ma anche per il sistema paese nel suo complesso.

Se quindi negli ultimi decenni sono diminuite le nascite, la durata media della vita si è invece allungata, come si accennava sopra. Quest’ultimo costituisce il secondo componente – quello positivo - del processo di invecchiamento. L’ISTAT per il 2011 stima la speranza di vita alla nascita a 84,5 anni per le donne e 79,4 anni per gli uomini<sup>52</sup>. Si tratta dell’esito di un andamento crescente, che vede altresì ridursi gradualmente nel tempo le differenze tra uomini e donne, nella misura in cui i primi stanno raggiungendo le seconde: se nel 2000 il gap era di circa 6 anni, nel 2011 si è ridotto a 5,1. Se consideriamo il quadro europeo, l’Italia si posiziona ai primi posti per quanto riguarda la durata della vita media: per gli uomini è al secondo posto assieme a Spagna e Paesi bassi, mentre per le donne è al terzo. Se si aggiunge a ciò il fatto che il tasso di fecondità è invece tra i più bassi, emerge chiaramente come in Italia ci si trovi di fronte ad un processo di invecchiamento della

---

<sup>52</sup> Secondo il “*World Health Statistics 2014*”, pubblicato dall’WHO e in cui vengono analizzate le condizioni di salute delle popolazioni in 194 paesi, per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita nel 2012, l’Italia si colloca al 7° posto per gli uomini (con 80,2 anni) e al 5° per le donne (con 85 anni).

popolazione che procede più velocemente rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei, rendendo pertanto maggiormente necessarie delle risposte efficaci.

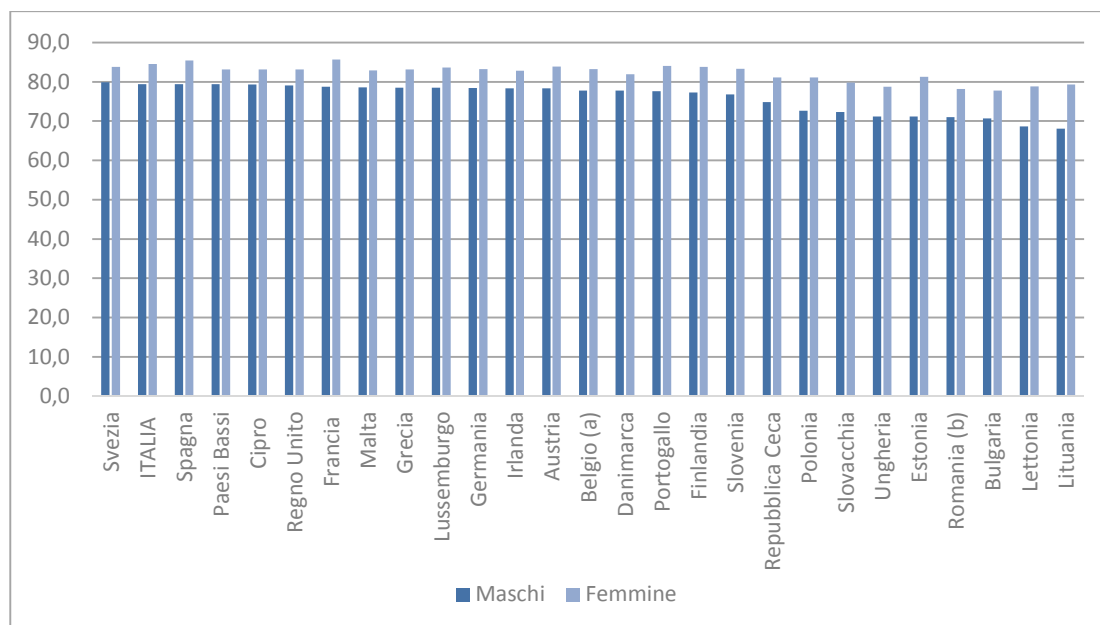


Grafico 18. Speranza di vita alla nascita per sesso nei paesi europei della UE27– Anno 2011.

(a) Il dato è stimato. (b) Il dato è provvisorio.

Fonte: Noi Italia 2014, ISTAT.

In Italia, però, la vita media non ha una durata omogenea sul territorio, infatti, rimane più lunga nelle regioni centro-settentrionali, con un valore superiore alla media nazionale, mentre il Mezzogiorno presenta valori inferiori. Anche in questo caso, come per quello della fecondità, si è registrato nel corso del tempo un importante cambiamento nel rapporto tra Nord e Sud. Le regioni centro-settentrionali, nella misura in cui sono state protagoniste del decollo industriale avviatosi nei primi del Novecento e hanno trainato la crescita economica del paese, presentavano una durata della vita media più breve rispetto a quella caratteristica del Mezzogiorno, il quale costituiva un'area assai meno sviluppata e dinamica. Il che è da imputare alle diverse condizioni di vita, di lavoro e di salute che connotavano le due macro ripartizioni. Nel Centro-Nord la fase di crescita economica in atto comportava una serie di elementi che riducevano le possibilità di vivere a lungo, come l'inquinamento atmosferico, così come le giornate di lavoro lunghe e faticose. Negli ultimi decenni del XIX secolo, però, la situazione si è capovolta, per cui oggi sono le aree più ricche e sviluppate del paese quelle in cui si vive più a lungo, a causa delle migliori condizioni economiche, di un sistema sanitario più efficiente, di un welfare state più funzionante. Se nel Nord, quindi, si fanno più figli e si vive più a lungo, nel Sud invece accade il contrario, nascono meno bambini e la durata

della vita media è più breve - mentre fino a pochi decenni fa la situazione era completamente invertita.

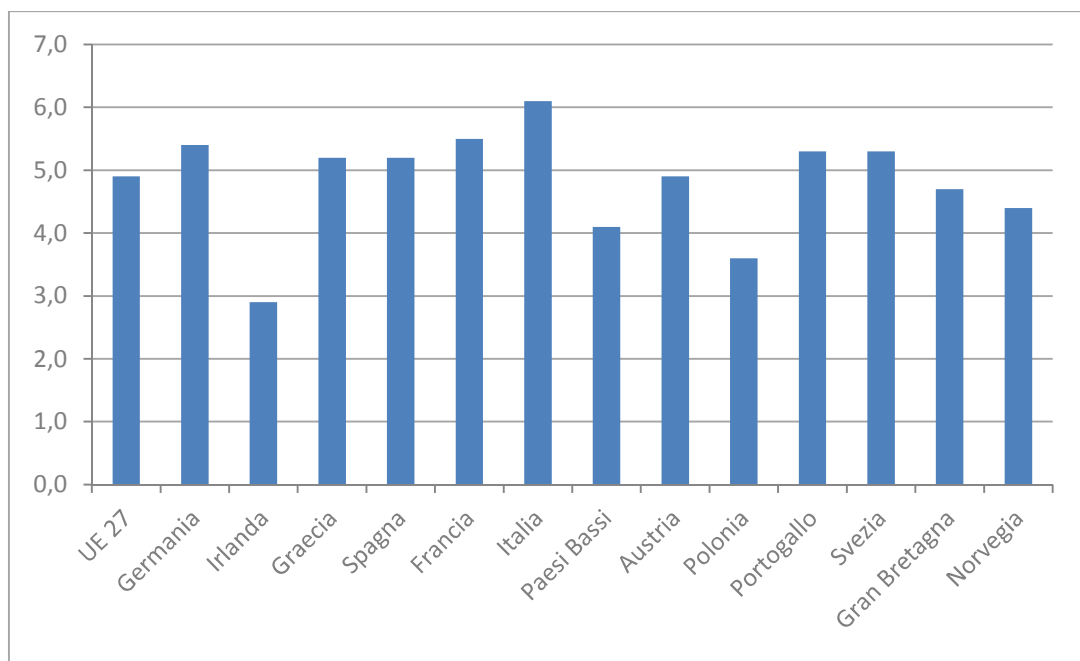


Grafico 19. Porzione di ultra ottantenni in alcuni paesi europei – Anno 2012.

Fonte: EUROSTAT.

Con l'aumento della durata della vita media, è cresciuta anche la quota dei grandi anziani, vale a dire degli ultra ottantenni. In Italia tale crescita è stata maggiore che nel resto d'Europa, tant'è che nel 2012 è il paese che presenta la più alta quota di persone con un'età superiore agli ottanta anni.

L'allungamento della durata della vita, così come il calo delle nascite, comporta delle rilevanti conseguenze per il welfare state. Vivere più a lungo è certamente un indicatore del miglioramento delle condizioni di vita e di salute, di conquiste in campo medico, e quindi del livello di benessere della società, pertanto è un dato positivo. Vivere più a lungo vuol dire, però, anche vivere per un periodo maggiore in condizioni di parziale o totale mancanza di autosufficienza, in cui si ha dunque bisogno di essere aiutati e assistiti. Con la crescita della popolazione anziana, e soprattutto di quella dei grandi anziani, conseguente all'aumento della longevità, cresce la domanda di cura. Insomma l'aumento della longevità - a differenza del calo della fecondità - sebbene costituisca un indicatore positivo dello stato di sviluppo di un paese, comporta però anche una serie di problemi, che tuttavia si annullano laddove vengono gestiti in maniera adeguata. In Italia tali problemi non sono affrontati come dovrebbero, quindi rimangono per lo più irrisolti. Il welfare state, infatti, non si è adeguato ad una società così mutata nella sua struttura demografica e nelle sue dinamiche sociali, poiché

continua a riversare le responsabilità di cura sulla famiglia, che però è sempre meno in grado di farvi fronte – a causa della crescita della partecipazione delle donne, ossia di coloro che in famiglia forniscono la cura, al mercato del lavoro, così come delle trasformazioni dei modelli familiari. Di fronte alla mancanza di adeguati servizi di cura per gli anziani e all'impossibilità di occuparsi personalmente dei genitori anziani, la soluzione cui molte famiglie – vale a dire donne – fanno ricorso è quella dell'assistenza domiciliare privata, fornita dalle donne immigrate<sup>53</sup>. La crescita della popolazione anziana richiede aggiustamenti e modifiche non solo nel settore dell'assistenza sociale - vista la necessità di maggiori e più efficienti servizi di cura - ma anche in quello sanitario e previdenziale. Più in generale è necessario un riequilibrio nella ripartizione della spesa sociale tra questi tre settori, quindi il superamento di una delle due distorsioni che caratterizzano il welfare italiano, come si è visto.

L'invecchiamento della popolazione è una delle principali cause del mutamento tanto dell'intensità quanto del tipo dei bisogni sociali, soprattutto in quei paesi dove tale fenomeno è più avanzato – l'Italia appunto. Aumenta la domanda di prestazioni (pensioni *in primis*) e di servizi tradizionali (come nella sanità). Emergono altresì nuovi tipi di domande, tanto da parte degli anziani (la non autosufficienza, nella misura in cui si rimane anziani per più tempo, e quindi cresce il bisogno di essere aiutati e assistiti sia in termini di intensità che di durata), quanto da parte di coloro che, all'interno della famiglia, sono tradizionalmente deputati a svolgere i compiti di cura (ossia le donne). Se aumenta la longevità, infatti, la vecchiaia smette di essere confinata a un circoscritto numero di anni, per diventare una fase del ciclo di vita di durata significativa. Emergono dunque problemi per la sostenibilità dei sistemi previdenziali – a ripartizione, come quello italiano appunto. Il che è da ricondurre alla circostanza per cui se da un lato la porzione di popolazione beneficiaria della pensione si estende - si vive di più, quindi si rimane pensionanti per più tempo – dall'altro si riduce la base contributiva, quindi le persone in età lavorativa - a causa del calo della fecondità. Per sostenere quanto appena detto basta considerare l'indice di dipendenza anziani, che è dato dal rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione tra i 15 e i 64 anni, dunque tra la quota di popolazione in pensione e quella in età lavorativa. Quest'ultima rappresenta la base contributiva potenziale, perché non è detto che tutti quelli che sono in età da lavoro, siano parte della forza lavoro - vale a dire presenti nel mercato del lavoro (si pensi agli studenti, alle casalinghe, ai prelati) - e abbiano un lavoro (i disoccupati), e quindi versino contributi. In Italia tale rapporto nel 2012 presenta uno dei valori più elevati tra i paesi europei, infatti, esso si attesta a quota 31,6 per

---

<sup>53</sup> Questo è uno degli esempi che dimostrano di quanto l'Italia abbia bisogno dell'immigrazione, contrariamente a ciò che il senso comune suggerisce. Di tale aspetto si discuterà più avanti, quando si tratterà dell'immigrazione come un'altra delle grandi trasformazioni che stanno interessando la società da alcuni decenni.

cento, vale a dire che ci sono 31,6 pensionati ogni 100 persone in età lavorativa. Anche la Germania presenta un valore molto alto, vicino a quello italiano.

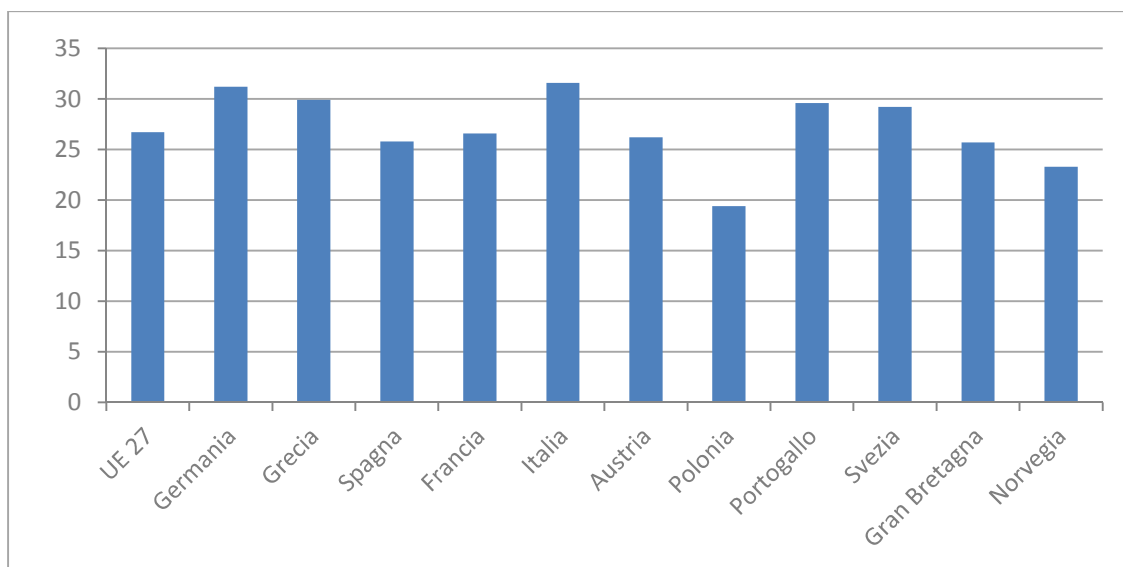


Grafico 20. Indice di dipendenza anziani in alcuni paesi europei – Anno 2012.  
Fonte: EUROSTAT.

Secondo uno studio (Jackson e Howe, 2003 in Naldini, 2006) il rapporto di circa 30 pensionati ogni 100 persone in età lavorativa, attualmente riscontrato, è destinato a crescere. Tant'è che si prevede che nel 2040 tale rapporto salirà al 70 per cento, e in paesi come l'Italia e la Spagna si arriverà addirittura a 100 pensionati ogni 100 persone in età lavorativa. Lo squilibrio demografico oggi presente e le previsioni di un suo futuro peggioramento non possono non portare a una riflessione sulla sostenibilità e sulla capacità del sistema fiscale e del welfare state in tutti e tre i suoi macro comparti di previdenza, sanità e assistenza - anche se si tratta di un fenomeno che chiama in causa prima di tutto il sistema pensionistico.

Lo sbilanciamento tra pensionati e persone in età da lavoro è da imputare al fatto che calo delle nascite e aumento della longevità determinano un invecchiamento della popolazione che non agisce solo dall'alto, nel senso che aumenta la popolazione anziana, ma anche dal basso, nella misura in cui si riduce la popolazione giovanile. Si determina quindi uno sbilanciamento tra la porzione di popolazione che lavora e quella che è in pensione, se poi si aggiunge a ciò il dato per cui il tasso di occupazione in Italia è tra i più bassi in Europa, se ne deduce come ci sono pochi lavoratori che devono pagare le pensioni a molti anziani. L'invecchiamento dal basso, vale a dire la riduzione quantitativa delle giovani generazioni, è stato definito "degiovanimento" (Del Boca e Rosina,



2009), e anche su tale fronte l'Italia è ai primi posti in Europa<sup>54</sup>. Considerando la fascia d'età da 15 a 34 anni - quindi i giovani e i giovani adulti - il relativo peso demografico all'interno della società italiana si è fortemente ridotto negli ultimi anni. Se nel 2004 il gruppo dei giovani e dei giovani adulti contava 14,7 milioni di unità, nel 2012 queste sono scese a 13,4 milioni: un calo di oltre 1 milione di unità nell'arco di soli otto anni. Si prevede, altresì, che tale assottigliamento delle fasce d'età giovanili proseguirà anche in futuro. Si stima, infatti, che nel 2021 ci saranno 600 mila giovani in meno (Reyneri e Pintaldi, 2013). Se consideriamo il fatto che le giovani generazioni costituiscono da sempre il motore del cambiamento e della crescita, la loro riduzione quantitativa, in termini assoluti e relativi, rappresenta un grave problema<sup>55</sup>. Il rischio è che si approdi a una società più rigida, meno innovativa, con una crescita economica effimera. Fondamentale è pertanto investire più e meglio sui sempre più pochi giovani: promuoverne la formazione e la loro piena partecipazione al mercato del lavoro, e quindi alla società<sup>56</sup>. Si tratta di una cosa che negli ultimi decenni non è stata fatta, anzi. L'Italia, infatti, è tra le economie avanzate quella che ha maggiormente disinvestito sulle giovani generazioni – si pensi alla composizione della spesa sociale, di cui si è parlato nel capitolo precedente. Eppure anche la Commissione Europea ha indicato nell'investimento sul capitale umano rappresentato dai giovani un'azione strategica per affrontare le sfide del XXI secolo<sup>57</sup>.

Un indicatore dello squilibrio demografico tra vecchie e giovani generazioni, e quindi del procedere congiunto dei processi di invecchiamento dall'alto e di invecchiamento dal basso, è l'indice di vecchiaia. Questo è dato dal rapporto percentuale tra la popolazione anziana, quella di 65 anni e più, e la popolazione giovanile, quella con età inferiore ai 15 anni. Come si vede dal grafico riportato di seguito, l'Italia nel 2011 presenta il secondo indice di vecchiaia più alto nella UE27, pari al 147,2 per cento, ciò significa che ci sono 147,2 anziani ogni 100 giovani. Tra i 27 stati membri, infatti, solo la Germania ci supera con un 154,0 per cento, mentre agli antipodi della graduatoria si colloca l'Irlanda, dove l'indice di vecchiaia si ferma al 54,3 per cento, vale a dire che in tale paese, il rapporto anziani/giovani è capovolto, i secondi quindi superano i primi: 54,3 anziani ogni 100

---

<sup>54</sup> Negli anni Novanta l'Italia è divenuto il primo paese al mondo in cui gli over 65 hanno superato quantitativamente gli under 15. Nel 2051, secondo le previsioni, gli under 15 saranno superati anche dagli over 80 (Rosina, 2013).

<sup>55</sup> Il fatto che nel dibattito pubblico, così come in quello politico si usi la parola "invecchiamento" rischia di distogliere l'attenzione da ciò. Quel termine infatti porta a considerare come unico fenomeno in atto l'incremento della popolazione anziana, tralasciando che ciò – a causa della forte denatalità – è accompagnato dalla riduzione di quella giovanile. Per questo è stato messo appunto il neologismo di "degiovanimento", in analogia con "denatalità" e in contrapposizione con "ringiovanimento" (Rosina, 2013).

<sup>56</sup> La Germania è riuscita a fare ciò. Tale paese presenta una situazione demografica prossima a quella dell'Italia, ma a differenza di questo valorizza i propri giovani, promuovendo una loro piena partecipazione al mercato del lavoro - come si è visto nel paragrafo precedente - oltre a costruire l'economia europea con il maggiore e più solido sviluppo.

<sup>57</sup> *Promoting Young People's Full Participation in Education, Employment and Society*, European Commission, settembre 2007.

giovani. Il rapporto tra la popolazione anziana e la popolazione giovanile ha raggiunto in Italia un livello molto elevato, e un tale sbilanciamento tra le due – 147,2 anziani ogni 100 giovani – è l’esito di un processo di invecchiamento della popolazione, e quindi anche di degiovanimento particolarmente avanzati, dovuto a una fecondità che è troppo bassa e da troppo tempo e a una longevità che continua a crescere.

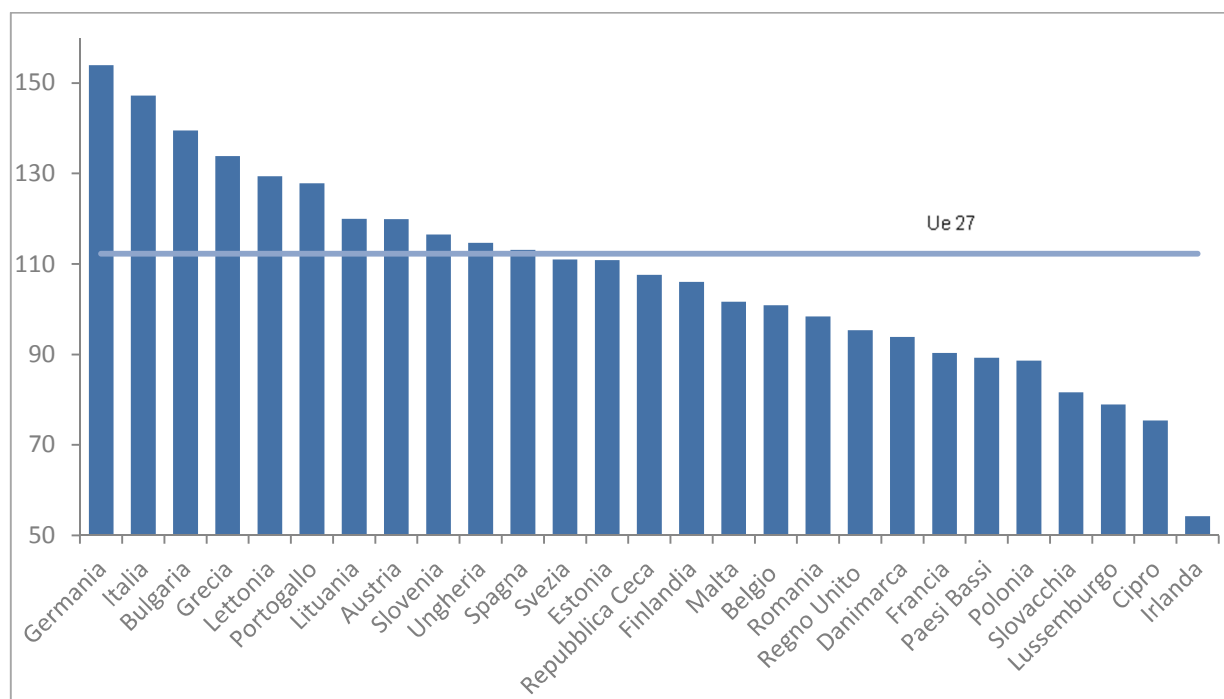


Grafico 21. Indice di vecchiaia nei paesi dell’Unione Europea – Anno 2011.  
Fonte: ISTAT.

Se le cose si manterranno allo stato attuale, vale a dire se non verranno messe in campo adeguate politiche in grado di favorire una ripresa della fecondità - lasciando quindi che essa torni a crescere solo grazie alla crescita dei flussi immigratori - l’andamento dell’indice di vecchiaia non conoscerà un’inversione di tendenza nei prossimi anni e continuerà a salire. Le previsioni elaborate dall’ISTAT per il periodo 2011-2065 (scenario centrale) indicano che l’indice di vecchiaia raggiungerà il valore più alto nel 2056, quando sarà pari al 263,8 per cento, per poi scendere al 257,9 per cento nel 2065. Un andamento simile interesserà, sempre secondo l’ISTAT, anche l’età media della popolazione - altro indicatore del livello di invecchiamento demografico - pari a 43,5 anni nel 2011. Essa, infatti, aumenterà fino al 2057 – che è anche l’anno in cui si prevede che termini la crescita dell’indice di vecchiaia - arrivando a 49,8 anni, si manterrà a tale livello fino al 2061, e nel 2062 scenderà e si stabilizzerà a 49,7 anni, a segnalare una probabile conclusione del processo di invecchiamento della popolazione. Il calo delle nascite e l’aumento della longevità

determinano altresì una riduzione della consistenza numerica della popolazione. Tale esito in Italia è evitato, o quanto meno spostato in avanti nel lungo periodo, grazie al contributo della popolazione immigrata. Quest'ultima infatti è più feconda rispetto alla popolazione autoctona, tant'è che la ripresa della fecondità registrata negli ultimi anni è da imputare proprio agli immigrati, e altresì è più giovane cosicché essa rallenta la crescita dell'età media della popolazione. La popolazione immigrata dunque ad oggi - vista la mancanza di adeguate politiche di promozione della fecondità - è l'unico fattore che frena il processo di invecchiamento della popolazione, compensando almeno in parte il ridimensionamento delle giovani generazioni. In tal modo essa scongiura nel breve periodo - quindi sposta in avanti nel tempo - il verificarsi delle potenziali conseguenze negative che quel processo può comportare per l'intero sistema economico e sociale (riduzione popolazione, crescita domanda di cura, sbilanciamento del rapporto anziani/giovani, restringimento base contributiva, asimmetria lavoratori/pensionati con possibili ricadute negative sul PIL). I consistenti flussi migratori in entrata hanno ritardato l'impatto del calo della fecondità sulla struttura della popolazione italiana, tant'è vero che è come se quello fosse iniziato cinque anni più tardi rispetto a quanto in realtà è avvenuto (Rosina, 2013).

### *3.6 Immigrazione*

L'immigrazione rappresenta un altro fenomeno che negli ultimi decenni è stato protagonista delle trasformazioni che ha conosciuto la società italiana, e che ne hanno modificato profondamente assetto e dinamiche. L'Italia, infatti, è stata storicamente un paese d'emigrazione, nella misura in cui i suoi confini sono stati attraversati da italiani che si dirigevano altrove sin dai primi decenni successivi all'unità. Negli anni Settanta del Novecento, si è però verificato un cambiamento di portata epocale, che ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nella storia della società italiana: il saldo migratorio dopo essere stato per quasi un secolo negativo divenne, per la prima volta nella storia dell'Italia unita, positivo. L'Italia stava così iniziando un percorso che l'avrebbe portata nel giro di pochi decenni a divenire, da paese d'emigrazione, uno dei principali paesi d'immigrazione in Europa. L'immigrazione straniera regolare ha, infatti, ormai raggiunto livelli prossimi a quelli di paesi come Germania e Francia, vale a dire paesi che hanno una ben più lunga storia immigratoria alle spalle.

Quello dell'immigrazione è un fenomeno in forte crescita, tant'è vero che secondo l'ultimo censimento la popolazione straniera residente è triplicata nell'arco di dieci anni: passando da 1 milione e 300 mila unità nel 2001 a più di 4 milioni nel 2011 (4,4 milioni a inizio 2013), con un

parallelo incremento dell'incidenza sulla popolazione totale: se nel 2001 c'erano 23,4 stranieri ogni mille censiti, nel 2011 si è passati a 67,8. La popolazione autoctona è invece diminuita di 250 mila unità nel medesimo periodo, diminuendo così dal 2001 al 2011 dello 0,5 per cento. Guardando dunque alla sola dinamica naturale dell'ultimo decennio, il tasso di crescita naturale<sup>58</sup> è prossimo allo zero o negativo, il che comporta una riduzione della popolazione. Considerando il periodo 2002-2011, emerge come il tasso di crescita naturale è stato quasi sempre negativo – in soli due anni ha avuto segno positivo: nel 2004 con 0,54 e nel 2006 con 0,04, valori tra l'altro molto bassi - e dal 2008 è in continua e rapida discesa, tant'è che è passato dallo -0,14 di quell'anno allo -0,77 del 2011, toccando così il valore peggiore in tale arco temporale. Se invece si considera la dinamica migratoria, si nota che il tasso migratorio estero<sup>59</sup> è positivo e con un andamento molto più altalenante di quello registrato dal precedente tasso. Nella serie storica 2002-2011 il tasso migratorio estero ha conosciuto il suo valore più alto nel 2007 (8,30), in seguito diminuisce prima leggermente, arrivando a 7,58 nel 2008, poi da quell'anno il calo si fa più brusco, cosicché nel 2009 scende a 6,28, e dopo una lieve ripresa torna a diminuire attestandosi a quota 5,01 nel 2011. Si può pertanto presumere che tale riduzione del tasso migratorio estero, iniziata nel 2007 e accentuatasi nel 2008, sia da considerare come un effetto della crisi che proprio nel 2008 approda anche in Italia.

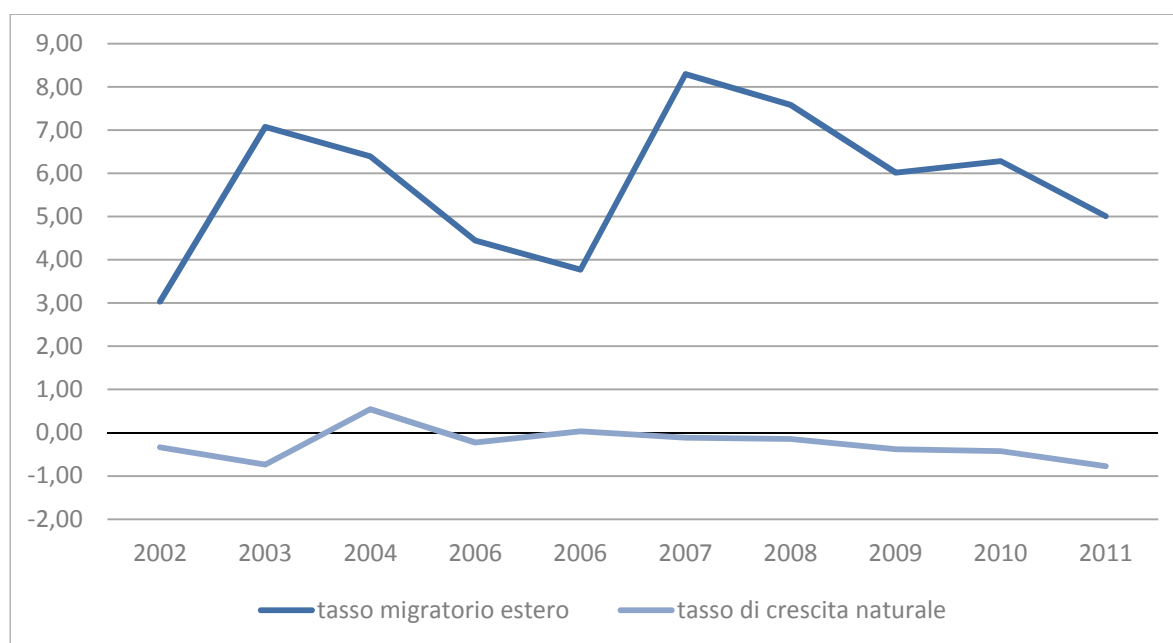


Grafico 22. Tasso di crescita naturale e tasso migratorio estero in Italia – Anni 2002-2011.  
Fonte: ISTAT.

<sup>58</sup> Il tasso di crescita naturale è dato dal rapporto tra saldo naturale (nati vivi meno morti) e popolazione media, moltiplicato per mille. Se i decessi superano le nascite, il tasso è negativo.

<sup>59</sup> Il tasso migratorio estero è dato dal rapporto tra saldo migratorio (immigrati meno emigrati) e popolazione media, moltiplicato per mille. Se le immigrazioni superano le emigrazioni, il tasso è positivo.

La crisi, infatti, ha provocato un ridimensionamento dei fattori di attrazione nei paesi d'approdo.

Nel momento in cui si confronta l'andamento del tasso di crescita naturale con quello del tasso migratorio estero negli ultimi anni, emerge come la popolazione italiana nel suo complesso non è diminuita poiché è cresciuta la componente straniera. Tant'è che il censimento del 2011 ha rilevato che la popolazione italiana è cresciuta del 4,3 per cento rispetto al 2001, e tale incremento è da attribuire esclusivamente alla componente straniera.

Nel panorama europeo, come si è visto, l'Italia è tra i paesi più vecchi, meglio meno giovani, nella misura in cui il processo di invecchiamento della popolazione è particolarmente avanzato e accelerato. Il che emerge anche nel momento in cui si considera il tasso di crescita naturale italiano in prospettiva comparata, questo, infatti, si colloca ai livelli più bassi in Europa. Per quanto riguarda il tasso migratorio, invece, l'Italia presenta valori tra i più alti.

Si capisce allora come l'immigrazione costituisca un fenomeno che frena il processo di invecchiamento della popolazione italiana, e quindi la riduzione della consistenza numerica di quest'ultima, non solo per il semplice fatto che gli stranieri si aggiungono agli italiani, ma anche perché quella immigrata è una popolazione sia più giovane che più feconda di quella autoctona<sup>60</sup>.

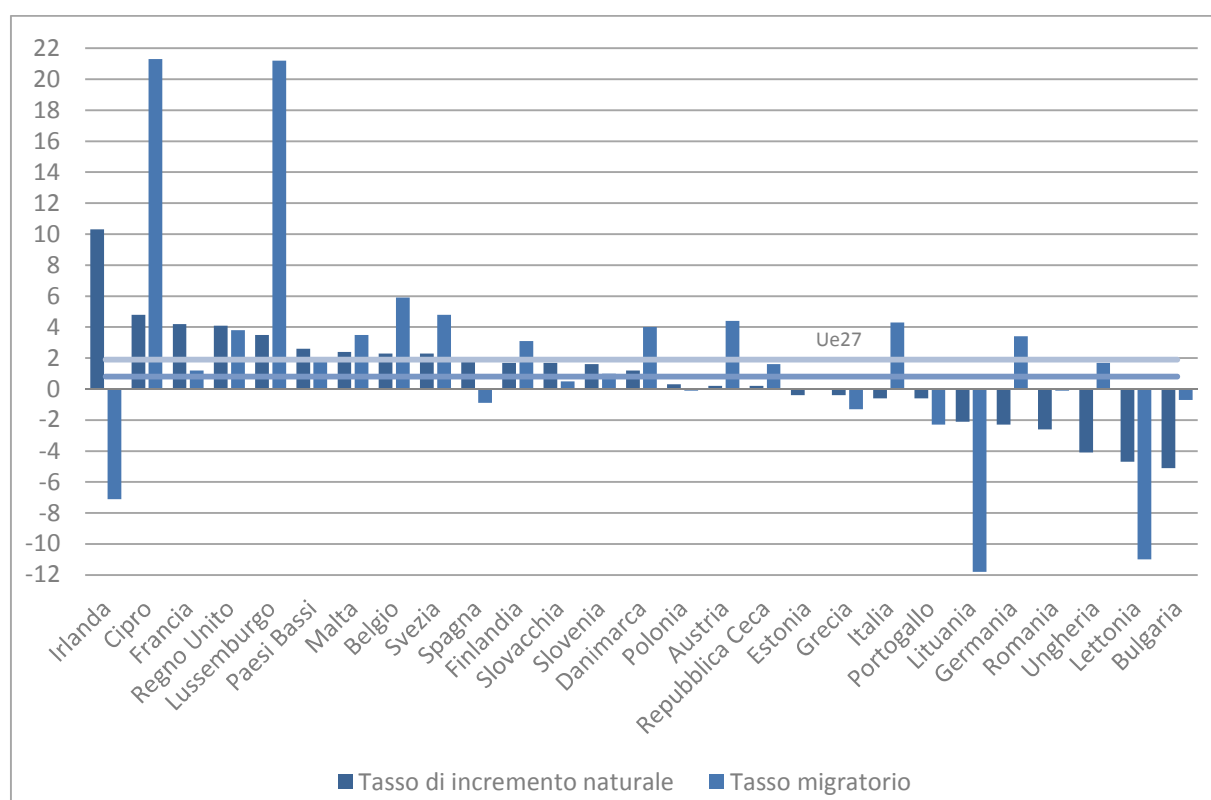


Grafico 23. Tasso di crescita naturale e tasso migratorio nei paesi dell'Unione Europea – Anno 2011.

Fonte: ISTAT.

<sup>60</sup> Si può altresì ipotizzare che gli immigrati contribuiscano a far crescere la fecondità degli autoctoni, nella misura in cui forniscono servizi di cura e assistenza alle famiglie, costituendo in tal modo una sorta di welfare parallelo.

Nel 2012 il tasso di fecondità delle italiane è pari a 1,29 figli per donna - un valore molto basso e ben al di sotto del livello di sostituzione - mentre quello delle immigrate si colloca a un livello molto più alto, vale a dire a 2,37, cosicché il tasso di fecondità complessivo si attesta a 1,42<sup>61</sup>. Le immigrate altresì hanno in media il loro primo figlio ad una età più bassa di quella delle autoctone - 28,44 anni per le prime contro 32,02 anni per le seconde. Ciò contribuisce al fatto che tra gli immigrati nascano più bambini che tra gli autoctoni. Considerando, infatti, quello che è l'arco di vita fecondo di una donna, se quest'ultima ha il suo primo figlio dopo i trent'anni, è probabile che quello sarà il primo e anche l'ultimo. Se invece il primo figlio arriva prima, è molto più probabile che ve ne sarà un secondo e magari anche un terzo, poiché il periodo di fertilità della donna è più lungo. La popolazione immigrata è anche più giovane di quella autoctona, e anche per tale motivo l'immigrazione frena l'invecchiamento della popolazione italiana. Tant'è che il censimento del 2011 ha rilevato che l'età media della popolazione immigrata residente in Italia è pari a 31,1 anni - a immigrare, infatti, sono principalmente le persone giovani - quindi sensibilmente inferiore a quella della popolazione italiana, che è pari a 43 anni.

L'Italia dunque ha bisogno dell'immigrazione, nella misura in cui essa frena il processo di invecchiamento della popolazione, evitando che quest'ultima diminuisca. Se la popolazione autoctona dovesse contare sulle sue sole forze - a causa di un numero di nascite troppo basso e del forte aumento della durata della vita media - diminuirebbe e ciò avrebbe ricadute negative in termini di PIL, con un possibile abbassamento del tenore di vita. Il saldo naturale - vale a dire la differenza tra le nascite e i decessi avvenuti in un anno - è, infatti, negativo dai primi anni Novanta. Inoltre, secondo le previsioni ISTAT, che prendono in considerazione il periodo 2011-2065, il saldo naturale non solo rimarrà di segno meno per tutto tale arco temporale, ma anche aumenterà in maniera significativa. Se nel 2011 il saldo naturale è pari a poco più di 35 mila unità in meno, nel 2018 esso potrebbe superare le 100 mila unità in meno, con una perdita annua di unità sempre maggiore, cosicché nel 2041 tale perdita sarebbe superiore a 200 mila unità, mentre nel 2052 il saldo naturale oltrepasserebbe il livello di 300 mila unità in meno. Il saldo migratorio con l'estero, invece, positivo dai primi anni Settanta, manterrà, sempre secondo le previsioni ISTAT, tale segno per tutto il periodo considerato, tuttavia le migrazioni con l'estero, pur rimanendo forti, si ridurranno - il saldo migratorio estero, partendo da un valore di oltre 300 mila unità nel 2011, scenderà gradualmente fino ad arrivare a 175 mila unità nel 2065. L'Italia quindi anche nei prossimi decenni conoscerà consistenti flussi in entrata, a causa del permanere della combinazione tra

---

<sup>61</sup> Nel 2012 il divario tra il tasso di fecondità delle italiane e quello delle straniere si è ulteriormente ampliato. Il primo, infatti, è leggermente diminuito rispetto al 2011 - attestandosi a 1,29, mentre il secondo ha conosciuto un aumento significativo, passando dal 2,04 al 2,37 - un livello quindi superiore al tasso di sostituzione, che è pari a 2,1 figli per donna. Questo incremento così consistente del tasso di fecondità degli stranieri ha comportato un lieve aumento del tasso di fecondità complessivo, esso infatti passa dall'1,39 del 2011 al 1,42 nel 2012 (Fonte: ISTAT).

presenza di fattori *push* nei paesi d'origine – come basso reddito, basso livello della qualità della vita, scarse opportunità occupazionali - e presenza di fattori *pull* in quelli d'arrivo – contrazione giovani generazioni, migliori livelli di benessere, domanda per certi lavori (Rosina, 2013).

Quanto detto sopra dimostra quindi quanto, anche considerando il solo aspetto demografico, la società italiana abbia bisogno dell'immigrazione. Nonostante ciò nell'opinione pubblica prevale un pensiero sostanzialmente opposto<sup>62</sup>: largamente diffusa è, infatti, la convinzione che gli immigrati siano troppi, altresì si ritiene che rubino il lavoro agli italiani, che portino solo problemi, che siano dei delinquenti (Dalla Zuanna e Weber, 2012), che costituiscano soprattutto un costo per il welfare state<sup>63</sup>. Non viene, pertanto, colto quanto l'immigrazione sia importante per la società, nella misura in cui rappresenta una enorme risorsa potenziale sotto i profili economico, demografico, e anche culturale, va però saputa valorizzare affinché da potenziale diventi reale. La visione distorta, che l'opinione pubblica nutre nei confronti dell'immigrazione, è da ricondurre anche alla politica. Questa, infatti, ha da sempre trattato tale fenomeno solo dal lato della sicurezza, cosicché le politiche, più che alla promozione dell'integrazione e alla diffusione tra gli autoctoni di un differente atteggiamento verso gli immigrati, sono state delle politiche restrittive, quindi indirizzate al controllo dei flussi e alla riduzione degli ingressi irregolari. Finora, insomma, è stata adottata una politica ostile nei confronti degli immigrati. Una politica di quel tipo, secondo alcune ricerche<sup>64</sup>, tende a produrre immigrazione di bassa qualità, che può a sua volta – nella misura in cui ha ricadute negative sul benessere degli autoctoni - far sì che si sviluppino pregiudizi, innescando un circolo vizioso. Così facendo si corre il serio rischio di trasformare una potenziale risorsa in un problema sociale. È infatti fondamentale capire che nella gestione del fenomeno, si deve prestare attenzione non solo alla quantità, ma anche alla qualità, cosicché si possa migliorare il contributo degli immigrati al paese ospitante.

Data l'importanza che la presenza immigrata riveste per la società italiana, e rivestirà anche in futuro – si veda, ad esempio, quello che sarà l'andamento della dinamica naturale della popolazione negli anni a venire - sarebbe opportuno sviluppare adeguate politiche d'integrazione, in specie rivolte alle seconde generazioni, rendere quindi gli immigrati parte attiva della società – *in primis* tramite l'accesso alla cittadinanza - così da rafforzare il positivo contributo che forniscono ad essa.

---

<sup>62</sup> Secondo una ricerca condotta nel 2011: la porzione di quanti credono che gli immigrati siano per lo più clandestini presenta in Italia le dimensioni maggiori, oltre la metà degli italiani ritiene che gli immigrati siano troppi, gli italiani altresì sono i più insoddisfatti per quanto riguarda il come il governo ha gestito il fenomeno dell'immigrazione. Neodemos, "L'opinione pubblica e l'immigrazione nei grandi paesi occidentali", [www.neodemos.it](http://www.neodemos.it), 2011.

<sup>63</sup> In realtà, si stima che senza il lavoro degli immigrati si perderebbe più del 10 per cento del PIL, altresì gli immigrati sono contribuenti netti dell'INPS, poiché la componente straniera presenta un rapporto occupati/pensionati migliore di quello proprio degli autoctoni – costituendo in tal modo una risorsa anche per la sostenibilità del sistema pensionistico (Rosina, 2013).

<sup>64</sup> Giordani P., Ruta M., "Quando l'immigrazione è governata dal pregiudizio". [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 22 luglio 2009.

Favorire l'integrazione degli immigrati, però, vuol dire anche preservare e migliorare la coesione sociale - evitando così il formarsi di condotte devianti. Si tratta allora di un'azione che porta benefici non solo agli immigrati, ma pure agli italiani, riversandosi quindi positivamente sulla società nel suo complesso. Altresì si dovrebbero mettere a punto iniziative e azioni – soprattutto nelle scuole - per far sì che gli italiani modifichino la loro opinione sugli immigrati, cosicché riescano a comprendere come questi rappresentino una risorsa per la società sotto vari punti di vista. L'immigrazione, pertanto, dovrebbe essere considerata - e, di conseguenza, gestita - non come una necessità da tollerare, ma come una risorsa da valorizzare (Livi Bacci, 2010). In tal modo si creerebbero le precondizioni necessarie per approdare ad una convivenza pacifica e costruttiva tra autoctoni e immigrati all'interno di una società sempre più multiculturale. Si tratta di azioni e interventi in cui il ruolo degli enti locali risulta fondamentale, dal momento che quello costituisce il livello di governo più vicino al territorio, in grado dunque di cogliere i bisogni degli immigrati da un lato e le eventuali ansie degli italiani dall'altro. I comuni si trovano pertanto nella posizione migliore per intervenire in modo tale da cercare di soddisfare i primi e eliminare, o quanto meno attenuare, le seconde. A tal proposito è opportuno sottolineare un aspetto non secondario. La capacità degli enti locali di mettere in campo adeguati interventi finalizzati a migliorare il rapporto tra la popolazione e gli immigrati presenti sul territorio, così da favorire una migliore integrazione di questi ultimi, è ovviamente legata, tra le altre cose, anche alla situazione dei propri bilanci e all'entità dei trasferimenti derivanti dal governo centrale, insomma alle risorse disponibili che, però, sono sempre meno – come si è visto.

Si deve soprattutto andare oltre la visione secondo cui l'immigrazione costituisce solo un fenomeno temporaneo, da gestire come si fa con l'emergenza che segue il verificarsi di un cataclisma. L'immigrazione infatti è un fenomeno strutturale all'interno di un mondo globalizzato, e pertanto la presenza straniera nelle società occidentali è qualcosa di irreversibile. Prendere atto di ciò è il primo passo per una adeguata, o forse sarebbe meglio dire intelligente, gestione del fenomeno, così da raggiungere tre obiettivi strettamente interdipendenti: migliorare la qualità della vita degli immigrati, la convivenza tra questi e gli autoctoni, il loro contributo al sistema paese (Rosina, 2013). Fondamentale in tal senso è anche promuovere una corretta informazione, affinché nell'opinione pubblica non si creino – come invece sta avvenendo, anche a causa dell'azione di certe forze politiche – stereotipi e pregiudizi, che impatterebbero sulla azione politica, indirizzandola verso misure restrittive, cosicché risulterebbero compromesse le possibilità di una pacifica e proficua convivenza tra immigrati e autoctoni, e quindi le possibilità di una società più aperta e di uno sviluppo economico maggiore e più solido.



È necessario precisare che l'immigrazione costituisce una risorsa per la società italiana non solo perché ringiovanisce la popolazione e la fa crescere numericamente, ma anche perché permette di affrontare e risolvere tutta una serie di deficit e limiti strutturali, che altrimenti sarebbero causa di problemi e difficoltà per famiglie e imprese. L'immigrazione, infatti, rappresenta la soluzione più facile e a portata di mano cui far ricorso non solo per frenare il processo di invecchiamento della popolazione, ma anche per affrontare le conseguenze negative derivanti dalla bassa mobilità interna e soprattutto dalle lacune del welfare state. Si è già detto sopra del rapporto tra immigrazione e invecchiamento demografico, tuttavia possiamo arricchire tale analisi con un ulteriore aspetto. Nel Centro-Nord, ossia nelle aree più dinamiche e produttive del paese, l'immigrazione svolge un ruolo importante per il sistema produttivo, rispondendo a esigenze che altrimenti rimarrebbero insoddisfatte. A causa delle dinamiche demografiche descritte, così come della crescente scolarizzazione dei giovani, infatti, si riduce per due settori centrali nell'impianto produttivo del Centro-Nord e per il sistema paese nel suo complesso - vale a dire l'industria manifatturiera e le costruzioni - l'offerta di lavoro da parte degli autoctoni, cosicché diventa decisivo l'apporto dei giovani immigrati. Tale discorso non può essere, però, replicato per il Meridione, qui infatti la situazione è - come in molti altri casi - opposta. In tale area del paese gli stranieri hanno tassi di disoccupazione più bassi degli italiani, quindi nel mercato del lavoro c'è un po' di concorrenza tra i due gruppi, laddove invece nel Centro-Nord c'è complementarità (Livi Bacci, 2010). Gli immigrati, infatti, spesso accettano lavori che per orari e retribuzioni sono rifiutati dai lavoratori del luogo. C'è altresì da ricordare il fatto che gli immigrati se non trovano lavoro nel Sud, non ci pensano due volte a spostarsi verso il Nord, mentre gli autoctoni meridionali se non riescono a trovare un lavoro nel loro territorio, lì rimangono come disoccupati, è assai difficile infatti che si trasferiscano altrove per cercare lavoro. La situazione economica negativa del Sud, e quindi le difficili condizioni del mercato del lavoro in tale area, creano problemi più agli autoctoni che agli immigrati, perché se i secondi sono senza lavoro se ne vanno, mentre i primi restano.

Da ciò emerge che la popolazione immigrata presente in Italia è molto più mobile di quella autoctona, cosicché l'immigrazione contribuisce anche alla mobilità interna, che altrimenti sarebbe praticamente nulla. Quest'ultimo costituisce un aspetto positivo, poiché la mobilità interna, quella di lungo raggio, è fondamentale in un paese, essa, infatti, garantisce la coerenza tra dinamica economica e dinamica demografica. Se quindi non ci fossero gli immigrati a spostarsi all'interno del paese, principalmente lungo l'asse Nord-Sud, nella misura in cui gli italiani praticano per lo più una mobilità a breve raggio, che è semmai un pendolarismo - verso il luogo di studio o verso il luogo di lavoro, senza però cambiare casa - tra le due dinamiche vi sarebbe una forte asimmetria. In una tale situazione le storiche differenziazioni territoriali nel tenore di vita e nel livello di crescita

economica, come quelle che storicamente spaccano l'Italia tra Nord e Sud, sarebbero ancora più acute.

Quello che, però, è forse il più importante – e anche il più visibile - contributo dell'immigrazione alla società italiana ha a che fare con le lacune del welfare state. L'allungarsi della vita media - e in particolar modo la crescita della popolazione over 80 - determina un incremento del bisogno di cura e assistenza da parte degli anziani, ma la capacità della famiglia di assolvere ai tradizionali compiti di cura è al minimo. Il che è da imputare a una serie di fattori quali, innanzitutto, la crescita della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, così come il ridursi delle dimensioni delle generazioni dovuto al calo della fecondità. La situazione è molto seria: l'Italia è tra i paesi europei quello in cui il processo di invecchiamento della popolazione è tra i più accelerati e avanzati, ma è anche quello che si colloca agli ultimi posti per quanto riguarda i servizi di cura per gli anziani, previsti dal welfare state. Quest'ultimo, come si è visto, ha un carattere familista, scarica quindi le responsabilità di cura sulla famiglia, presupponendo che sia essa a fornire ai propri membri non autosufficienti – anziani, ma anche giovani alla ricerca di prima occupazione e bambini - tutto ciò di cui necessitano. Tali responsabilità attribuite alla famiglia, sono però implicitamente – ma neppure troppo - attribuite alla donna, nella misura in cui il welfare state si basa sul modello di famiglia del *male breadwinner*, vale a dire che si tratta di un sistema di protezione sociale strutturato in conformità a una famiglia in cui la donna fa la casalinga – e quindi si occupa della famiglia - mentre l'uomo lavora. Il welfare state italiano si basa su tale modello familiare poiché era quello assolutamente dominante nel periodo – l'epoca fordista - in cui tale sistema istituzionale venne costruito, quindi non prevede servizi di cura, strumenti di sostegno per la famiglia, perché presuppone che la moglie/madre prima e figlia poi si occupi di quella. La società, tuttavia, è profondamente cambiata rispetto a quegli anni, e uno dei fenomeni più importanti della seconda metà del Novecento è costituito dalla crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Una trasformazione, che secondo alcuni, rappresenta una rivoluzione vera e propria (Esping-Andersen, 2011), per le pesanti ricadute che ha avuto sulla società, tant'è che potrebbe essere considerato come il principale fattore di crisi del welfare state familista, almeno nel contesto italiano. La donna smette di fare la casalinga a tempo pieno, è sempre più disponibile a lavorare e soprattutto a continuare a farlo anche dopo la nascita di un figlio, altresì senza dover ritirarsi per accudire i genitori anziani, anche perché è sempre più istruita. La crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro tuttavia, come si è visto, non è stata accompagnata né da un adeguato sviluppo dei servizi pubblici né da una redistribuzione dei compiti all'interno della famiglia. Le responsabilità di cura continuano a pesare sulla donna, la quale se motivata a mantenere il proprio lavoro, ricorre - se può permetterselo - all'assistenza domiciliare privata, vale a

dire al bacino di manodopera costituito dalle donne immigrate. Nel settore domestico e assistenziale sono impiegati 1,6 milioni di immigrati, che sono stati o sono irregolari<sup>65</sup>. È infatti importante ricordare che le lavoratrici domestico-assistenziali sono state le principali beneficiarie delle recenti sanatorie<sup>66</sup>. Il che dimostra come la politica usi l'immigrazione per evitare di intervenire in maniera radicale per affrontare certi deficit strutturali, come l'assenza di servizi pubblici per gli anziani di fronte all'incremento della domanda di cura. Emerge altresì come gli immigrati in generale, e quelli irregolari in particolare, non siano tutti uguali agli occhi dell'opinione pubblica e della classe politica. Le badanti rientrano nel gruppo verso il quale c'è tolleranza, accettazione, se non sostegno come nel caso delle sanatorie. La via italiana per affrontare la crescente domanda di cura proveniente dalla popolazione anziana consiste, pertanto, non nell'adeguare il welfare state a tale situazione, ma "nell'usare" le immigrate. Tant'è vero che nel 2012 tra le donne occupate nei servizi alle famiglie – lavoro domestico e di cura delle persone anziane e dei bambini – più del 75 per cento non aveva la cittadinanza italiana (Reyneri e Pintaldi, 2013). In tale senso l'immigrazione colma le lacune – che la crescita della popolazione anziana ha fatto drammaticamente emergere - di un welfare state vecchio e assolutamente inadeguato ad affrontare le dinamiche e le richieste della società italiana, eliminandone le conseguenze negative. L'assistenza privata a domicilio, infatti, è ormai diventata la principale forma di cura per gli anziani fragili e non più autosufficienti, altresì rappresenta la principale forma di impiego delle donne immigrate. Ricorrere alle immigrate per far fronte alla crescita del bisogno di cura degli anziani, così da annullare i problemi che l'invecchiamento della popolazione porta alle famiglie, rappresenta la soluzione più conveniente, semplice e immediata, ma non certamente la soluzione definitiva. Questa consisterebbe in interventi mirati e complessi volti a modificare la struttura del welfare state, interventi di cui il lavoro immigrato potrebbe costituire una componente importante. Si tratta però di interventi che richiedono impegni di spesa consistenti, difficilmente sostenibili nell'attuale periodo di congiuntura economica negativa, con un debito pubblico che pare inarrestabile nella sua corsa. Possiamo allora dire che ricorrere al lavoro degli immigrati rappresenta per la politica una strategia che permette di non affrontare – oppure di affrontare solo parzialmente - materie difficili e complesse, come lo è appunto la riforma del welfare state. Si capisce chiaramente come si tratti di una soluzione che permette solo di eliminare le conseguenze più negative per le famiglie nel breve periodo, non risolve di certo i problemi alla radice. Questi ultimi, infatti, rischiano semmai di acutizzarsi con il trascorrere del tempo e il proseguire – se non l'intensificarsi - di certe dinamiche attualmente in

---

<sup>65</sup> Ambrosini M., "Immigrati: ora le badanti sono un'élite", [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 7 novembre 2013.

<sup>66</sup> Vale a dire: 2009 Berlusconi-Maroni, 2012 Monti, e in parte anche della Bossi-Fini 2002.

atto, con la conseguenza che quando non si potrà più fare a meno di intervenire in modo deciso, l'impegno necessario sarà maggiore e più basse le probabilità di successo.

Se l'immigrazione permette di colmare – almeno in parte - le lacune del welfare state italiano, è anche vero che pone delle sfide a tale sistema istituzionale, e il che è da ricondurre principalmente alla presenza di clandestini. Quest'ultimo costituisce un aspetto tipico del fenomeno immigratorio nella sua fase attuale, nella misura in cui l'accesso al paese di approdo non è legittimato da una esplicita richiesta da parte di quest'ultimo, cosicché spesso assume i connotati dell'illegalità - specialmente nei paesi di nuova immigrazione, come la Spagna e l'Italia<sup>67</sup>. Se si guarda, invece, al periodo compreso tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta, quando in Europa i flussi immigratori seguivano la direttrice Sud-Nord (da Italia, Spagna, Grecia, Portogallo verso Germania, Paesi Bassi, Svezia) il problema della clandestinità non era presente, dal momento che venivano stipulati degli accordi formali tra lo stato del paese d'origine e quello del paese d'arrivo, nei quali il numero di ingressi ammissibili entro un dato lasso di tempo veniva negoziato e doveva essere rispettato da entrambi. Il fatto che oggi l'immigrazione presenti forti tratti di clandestinità, specialmente in certe realtà come l'Italia, comporta una serie di problemi per i sistemi di protezione sociale. Si tratta di problemi che sono connotati da una maggiore gravità - e quindi sono più difficili da gestire - nelle realtà in cui quello della clandestinità è un fenomeno molto presente. Gli immigrati clandestini rappresentano uno dei principali bacini di manodopera per il lavoro nero – il quale è molto diffuso in Italia - nella misura in cui sono dei soggetti invisibili agli occhi dello Stato, il che significa che la loro posizione nel mercato del lavoro è molto debole, che possono essere sottoposti a varie forme di sfruttamento (lunghi e pesanti orari di lavoro, assenza di retribuzione degli straordinari, assenza di ferie, non certezza della paga, sottopagati...), divenendo in tal modo particolarmente esposti al rischio di vulnerabilità e di esclusione sociale. A dispetto di siffatto stato di cose in cui versano gli immigrati clandestini, il welfare state non può fare praticamente nulla per aiutarli, nella misura in cui le prestazioni e i servizi che questi offre presuppongono che il beneficiario sia in possesso di determinati requisiti - come la cittadinanza, il versamento di contributi, vale a dire elementi di cui soggetti, che si sono infiltrati illegalmente nel paese e che operano nel sommerso, sono del tutto mancanti. Nei paesi dunque in cui il fenomeno dell'immigrazione assume dimensioni significative, come in Italia, la presenza di clandestini è maggiore, cosicché si vanno a formare sacche di vulnerabilità e di esclusione sociale di fronte alle quali il welfare state è paradossalmente, ma legittimamente, impotente. Solo le realtà del terzo settore sono in grado di offrire una qualche forma di protezione sociale a tali soggetti, così come le comunità etniche di appartenenza. Si capisce allora

---

<sup>67</sup> Per quanto riguarda il caso italiano, il fatto che l'economia sommersa e il lavoro nero presentino delle dimensioni molto ampie rappresenta un fattore che favorisce l'immigrazione clandestina.

come l'immigrazione rappresenti una risorsa, ma anche una sfida per la società italiana. Una riforma del welfare state, quindi un suo adattamento alle nuove dinamiche e caratteristiche della società – nell'emergere delle quali l'immigrazione ha dato un importante contributo – permetterebbe sia di valorizzare la risorsa che gli immigrati costituiscono, sia di affrontare e risolvere le sfide di cui sono portatori. C'è altresì da ricordare che l'etnia rappresenta uno dei principali fattori che stanno alla base delle diseguaglianze sociali, quindi gli immigrati sono destinatari dei lavori più scadenti, meno sicuri e peggio retribuiti. Da ciò si ricava il fatto che gli immigrati si collocano nella fascia bassa del mercato del lavoro – e spesso sono usati per colmare le lacune ivi presenti - vengono, come si diceva sopra, assorbiti dal sommerso, sono spesso vittime di discriminazioni e il capitale umano da loro rappresentato non è sufficientemente valorizzato.

Considerando la crescente presenza di immigrati (regolari e non) nella popolazione italiana, senza adeguate politiche di integrazione, senza un maggiore interessamento da parte dell'attore pubblico nei confronti della loro condizione sociale e economica, e verso la gestione generale del fenomeno, c'è il rischio di approdare a una società caratterizzata da elevati livelli di diseguaglianza, società nella quale - come si spiegherà meglio in seguito - tutti, ricchi e poveri, stanno peggio.

### 3.7 Nuove “famiglie”

Un ultimo fenomeno che ha interessato la società negli ultimi decenni e che è tuttora in corso riguarda i mutamenti dei modelli familiari, fenomeno anche questo che va a impattare sulla capacità, sull'efficacia e sull'efficienza del welfare state. Si tratta pertanto di un ulteriore fattore di crisi per tale sistema istituzionale. La crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro ha costituito l'ingrediente fondamentale di tale fenomeno, vale a dire l'elemento che ha avviato la trasformazione delle strutture familiari, e quindi anche delle reti parentali. Si capisce, dunque, sempre meglio come l'affermarsi di un nuovo rapporto tra donne e lavoro, quindi il modificarsi del ruolo della donna all'interno società costituisca una rivoluzione vera e propria (Esping-Andersen, 2011), che ha profondamente inciso sull'assetto e sul funzionamento societari. A causa di tale trasformazione, infatti, il modello di famiglia del *male breadwinner* entra in una fase di declino. Il modello *male breadwinner* è caratterizzato dalla netta divisione di genere del lavoro, per cui la donna fa la casalinga a tempo pieno, mentre l'uomo lavora – è appunto il *breadwinner*, ossia il procacciatore di reddito. Questo è il modello familiare su cui tutti i welfare state – alcuni più di altri, come quello italiano – si basavano inizialmente. La crescita della partecipazione delle donne - più precisamente delle donne sposate e delle madri – al mercato del lavoro ha determinato l'affermarsi

e il diffondersi di altri modelli familiari, vale a dire il modello *dual earner* e il modello *one and half earner*. Il primo vede entrambi i partner impegnati nel mondo del lavoro, quindi entrambi sono procacciatori di reddito, e riguarda tanto le coppie con figli quanto quelle senza figli. Il modello *dual earner* è il modello familiare che è diventato prevalente nella maggior parte dei paesi europei alla fine degli anni Novanta. I paesi dell'Europa mediterranea, Italia compresa, e/o cattolici, come la Polonia, non si inseriscono in tale trend. Il modello *one and half earner*, invece, presenta anch'esso due procacciatori di reddito, ma mentre uno – l'uomo - ha un lavoro *full time*, l'altro – la donna - moglie e madre – lavora *part time*. Se guardiamo alla società italiana, il mutamento nei modelli familiari appare più lento e tardivo che altrove. Riprendendo quanto detto all'inizio di tale paragrafo, questa tendenza probabilmente è da ricondurre al fatto che più tardivo e lento è stato il modificarsi del rapporto tra donna e lavoro. Nel contesto italiano, infatti, il modello a doppia partecipazione non costituisce ancora quello dominante, sebbene la sua diffusione sia in aumento, se però si restringe il focus sulle coppie giovani e istruite, residenti nel Nord, emerge come ormai si tratti del modello maggioritario. Per quanto riguarda invece il modello *one and half earner*, la scarsa diffusione che lo caratterizza può essere spiegata con il fatto che ancora limitata è la presenza del *part time*, pertanto spesso anche la donna, moglie e madre, ha un lavoro a tempo pieno – con tutte le difficoltà di conciliazione tra lavoro e famiglia che ciò può comportare.

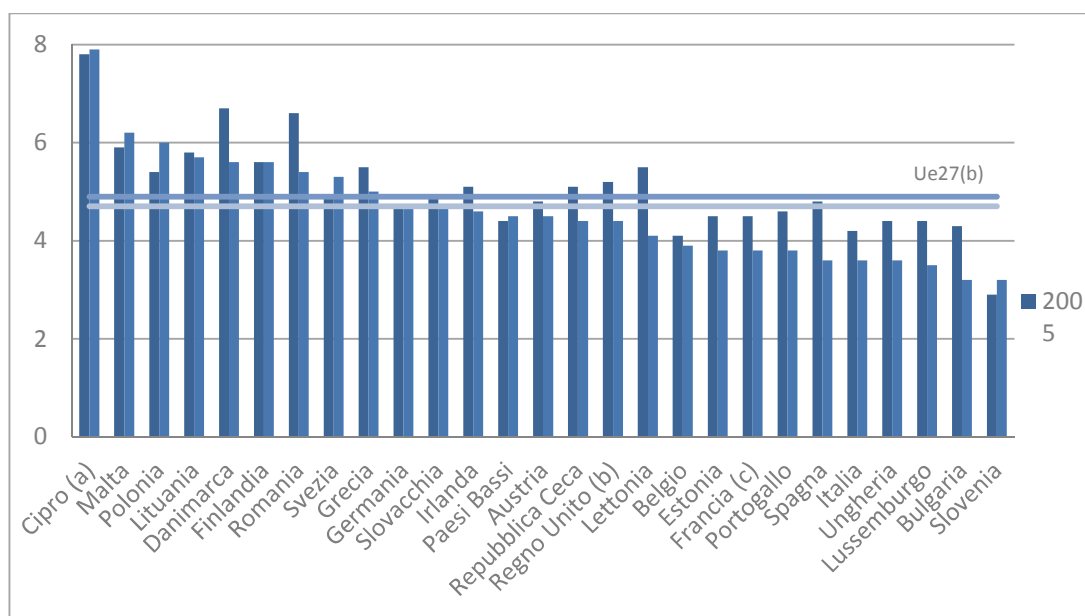


Grafico 24. Quoziente di nuzialità (matrimoni per 1.000 abitanti) nei paesi UE – Anni 2005 e 2010<sup>68</sup>.  
Fonte: ISTAT.

<sup>68</sup> (a) Per il 2010, dati riferiti al 2009.

(b) Per il 2010, dati riferiti al 2008.

(c) Per il 2010, dati provvisori.

Un altro cambiamento che sta attraversando l'istituzione familiare, in quasi tutti i paesi europei, è rappresentato dalla riduzione del tasso di nuzialità e dall'innalzamento dell'età al matrimonio. Si tratta di una tendenza che inizia a manifestarsi gradualmente a partire dagli anni Sessanta. Tale decennio rappresenta, infatti, per tutti i paesi europei un punto di svolta, poiché si verifica un arresto sia della crescita dei tassi di nuzialità che dell'abbassamento dell'età al matrimonio, tant'è che a tal proposito si parla di fine dell'età d'oro della nuzialità – la quale si colloca nei primi decenni del Novecento. I paesi scandinavi sono quelli che hanno inaugurato tale percorso in maniera molto brusca, poiché negli anni Sessanta in essi si registra una vera e propria inversione di tendenza, cosicché i tassi di nuzialità iniziarono a diminuire e l'età al matrimonio ad alzarsi, furono poi seguiti a ruota da tutti gli altri paesi europei. In Italia si riscontrano dinamiche simili: la riduzione del numero di matrimoni è iniziata nel 1972 e si fa particolarmente consistente tra la metà degli anni Settanta e la metà del decennio successivo.

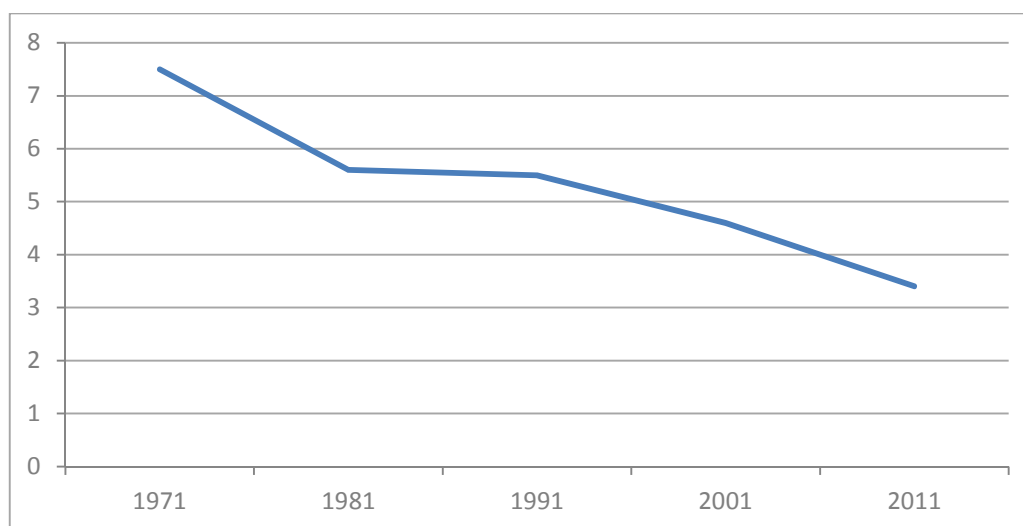


Grafico 25. Tasso di nuzialità (x 1000 abitanti) in Italia – Anni 1971-2011.  
Fonte: ISTAT.

A tale calo seguì una leggera ripresa, ma il numero di matrimoni torna a scendere a partire dal 1990, e negli ultimi anni tale trend si è accentuato, cosicché ad oggi l'Italia presenta un tasso di nuzialità tra i più bassi d'Europa. Per quanto riguarda l'età al matrimonio, questa è in aumento: nel 2011 essa era in media pari a 33,7 anni per gli uomini e a 30,6 anni per le donne. Tale tendenza è ben comprensibile se si considera quanto sia difficile oggi per un giovane uscire dalla casa dei genitori e raggiungere l'indipendenza economica, così come il fatto che uscita dalla casa dei genitori e matrimonio continuano a coincidere. La contrazione della fecondità e quella della nuzialità determinano una riduzione delle coppie coniugate con figli, vale a dire della forma familiare più

tradizionale. Tant'è che se fino a vent'anni fa (1993-1994) questo era il modello familiare prevalente, oggi rappresenta meno di una famiglia su tre<sup>69</sup>.

Non solo ci si sposa meno e più tardi, ma la vita coniugale – al pari delle carriere lavorative – si fa più instabile, meno duratura. Quello dell'instabilità coniugale è un fenomeno che ha iniziato a emergere alla fine degli anni Sessanta e soprattutto negli anni Settanta, quando nei paesi dell'Europa centro settentrionale i tassi di separazione legale e i quelli di divorzio cominciarono a salire alquanto rapidamente. In Italia tale tendenza si manifesta a partire dai primi anni Settanta, poiché è solo nel 1970 con la legge 898 che viene introdotto il divorzio.

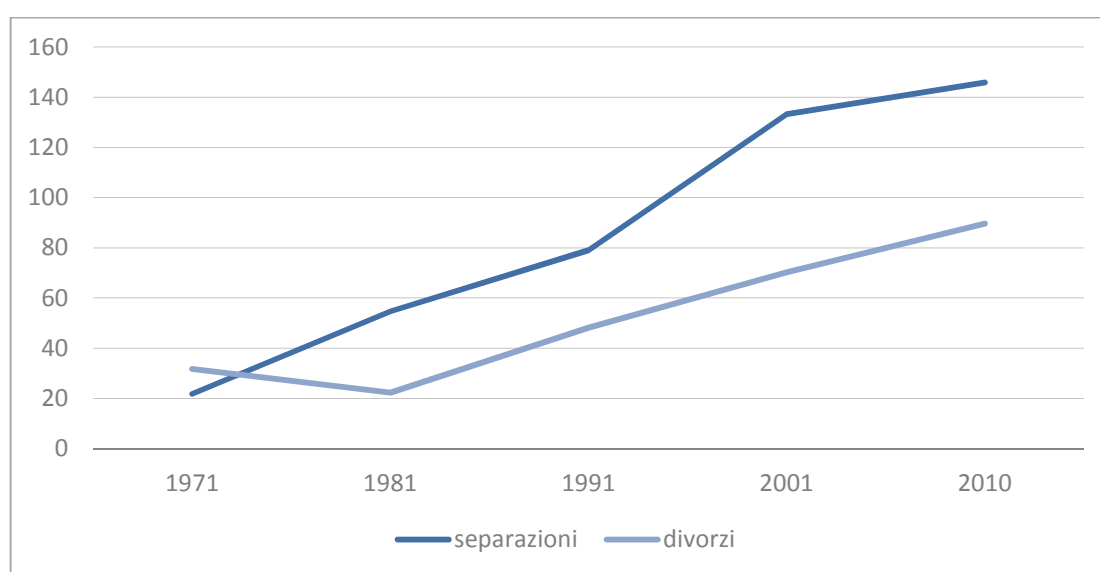


Grafico 26. Separazioni legali e divorzi per 100.000 abitanti in Italia – Anni 1971-2010.  
Fonte: ISTAT.

Come si vede dal Grafico riportato di seguito, il fenomeno dell'instabilità coniugale in Italia presenta delle dimensioni molto ridotte rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei. Nel 2010 si sono registrati 0,9 divorzi per 1000 abitanti contro un valore medio della UE27 pari a 2,0. Si tratta tuttavia di un fenomeno che negli ultimi anni ha conosciuto una crescita significativa – tendenza questa riscontrabile anche nel resto dell'Europa meridionale. Negli altri paesi europei, invece, la crescita dei tassi di separazione legale e di divorzio si è arrestata, e il fatto che nel Sud Europa essa sia ancora in corso indica che questi paesi, in cui l'instabilità coniugale è emersa più tardi, si stanno gradualmente avvicinando agli altri, in cui tale fenomeno è iniziato prima.

<sup>69</sup> In particolare la coppia coniugata con figli è la forma familiare che nell'arco temporale 2006-2007 e 2012-2013 ha subito la contrazione maggiore, passando dal 37,3 per cento al 32,6 per cento (ISTAT, Rapporto annuale 2014).



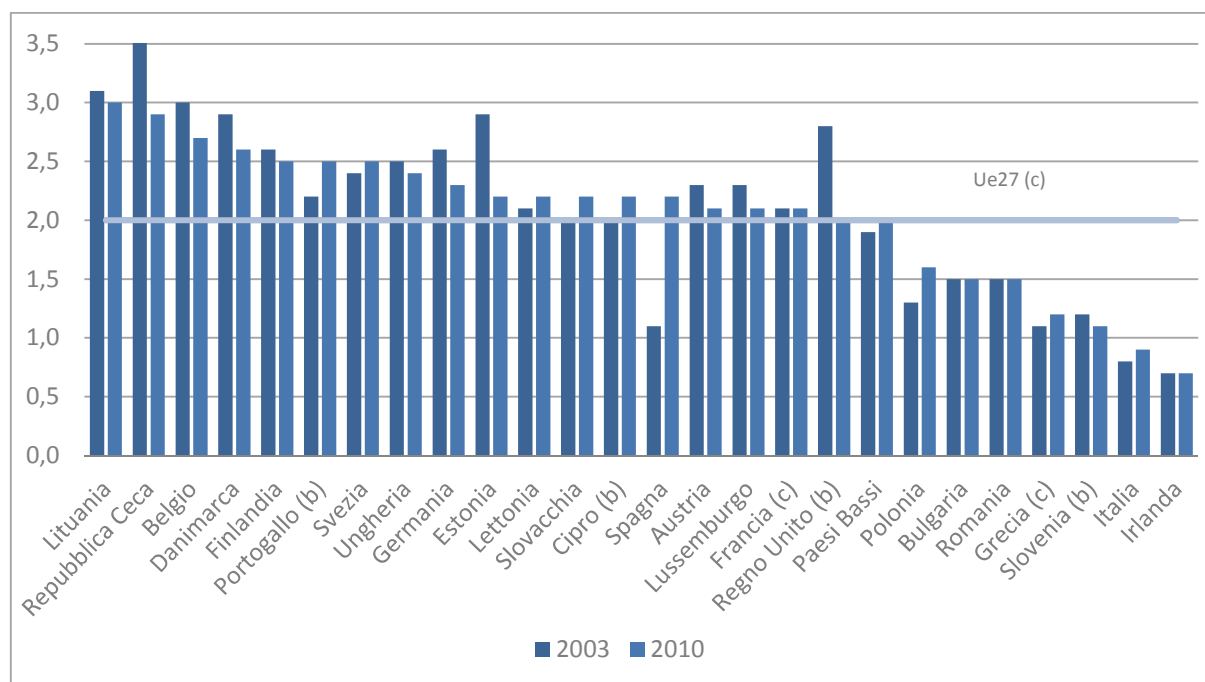


Grafico 27. Divorzi per 1.000 abitanti nei paesi dell'Unione Europea – Anni 2003 e 2010<sup>70</sup>.  
Fonte: ISTAT.

Il fenomeno dell'instabilità coniugale in Italia non è però diffuso in modo omogeneo sul territorio e altresì è stratificato socialmente. Si tratta infatti di un fenomeno caratteristico dei ceti medio-alti e istruiti del Centro-nord. Ciò tuttavia non significa che nel Sud i matrimoni siano più solidi e duraturi, quanto piuttosto che la separazione legale e il divorzio non costituiscono delle soluzioni diffuse. In tal senso è probabile che nel Sud le coppie invece di far ricorso alla separazione legale o al divorzio scelgano altre strade, come ad esempio l'abbandono, la separazione di fatto, il continuare a vivere insieme sebbene il rapporto sia ormai naufragato (Saraceno e Naldini, 2007). Si potrebbe ipotizzare che tale strategia spesso rappresenti una scelta forzata per molte donne in un'area come il Sud in cui la loro condizione occupazionale è molto problematica e persistono resistenze culturali al loro ingresso nel mercato del lavoro, tant'è che il modello *male breadwinner* è ancora quello prevalente, con quindi una rigida divisione di genere del lavoro. A tal proposito emerge un elemento importante. Il fatto di non avere un lavoro, o di averne uno che non garantisce una retribuzione sufficiente per vivere – nella misura in cui si è dedicata tutta, o quasi, la propria vita alla cura della famiglia - può distogliere molte donne dal decidere di mettere fine al rapporto coniugale, per la paura di non riuscire ad andare avanti da sole, perché non dotate delle risorse economiche, ma talvolta anche sociali, necessarie. L'essere, invece, indipendenti da un punto di vista economico, perché si ha un lavoro e un reddito soddisfacente, conferisce alla donna una

<sup>70</sup> (a) Dato riferito al 2009

(b) Dato riferito al 2008

rinnovata fiducia in se stessa, una maggior forza, e quindi anche un maggiore potere contrattuale nei confronti del proprio partner, cosicché essa si senta del tutto libera di scegliere se rompere un rapporto che non le va più bene. Tant'è vero che si riscontra una correlazione positiva tra i tassi di occupazione femminile e i tassi di instabilità coniugale, e il che è particolarmente vero nel caso italiano, visto che separazione legale e divorzio sono fenomeni che coinvolgono principalmente le classi medio-alte del Nord, in cui i tassi di occupazione delle donne sono più alti – in linea con i valori medi europei. Il fatto che l'instabilità coniugale in Italia presenti delle dimensioni più contenute rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei è da imputare, tra l'altro, ad una legislazione che prevede che al divorzio si arriva dopo un lungo iter, nella misura in cui esso può essere domandato solo dopo che siano trascorsi tre anni di separazione legale. Il che fa sì che si tratti di percorso che richiede un non indifferente dispendio di risorse – energia, tempo, denaro – che può portare molte coppie a dirigersi verso altre strade.

Una delle conseguenze dell'instabilità coniugale, quindi dell'incremento delle separazioni e dei divorzi, è costituita dalla maggior presenza e diffusione di nuovi modelli familiari, tanto da parlare di una pluralizzazione delle forme familiari. L'emergere di nuovi modi di fare famiglia non è tuttavia un qualcosa determinato esclusivamente dalla crescita delle separazioni e dei divorzi, nella misura in cui in alcuni casi può avere alla base motivi diversi, sebbene dall'instabilità coniugale derivi un contributo molto significativo. A seguito di una separazione o di un divorzio, da una famiglia se ne formano due. Se ci sono figli, un coniuge (ex se c'è stato il divorzio) – la donna nella maggior parte dei casi - darà vita a una famiglia monogenitoriale, mentre l'altro, il marito, inizierà una vita da single, dunque formerà una famiglia unipersonale. Così come può darsi il caso che entrambi o solo uno tornino a vivere con i propri genitori anziani. Dopo una prima fase, è possibile che i due (ex) coniugi, o uno solo, decidano di intraprendere nuovamente la vita di coppia, cosicché si potrebbe formare una famiglia ricostituita – se i partner o solo uno hanno figli provenienti da precedenti matrimoni o relazioni – oppure si potrebbe dar vita a una convivenza, o ancora si potrebbe approdare alle seconde nozze. Tenendo conto di quanto detto poco sopra, se l'instabilità coniugale costituisce un fenomeno contenuto, allora anche la pluralizzazione delle forme familiari sarà minore: questo è il caso dell'Italia. Famiglie monogenitoriali, famiglie unipersonali, convivenze, famiglie ricostituite così come i secondi matrimoni rappresentano delle realtà ancora poco diffuse sul territorio italiano, dal momento che continua a prevalere la famiglia basata sul matrimonio con figli nati dentro quel matrimonio. Ciò è da attribuire anche al diritto, visto che la famiglia, diciamo, tradizionale è l'unica riconosciuta all'interno dell'ordinamento giuridico, dunque l'unica tutelata, i cui membri sono titolari di diritti. Tant'è che l'Italia è uno degli ultimi paesi europei a non prevedere alcuna forma di riconoscimento per le convivenze *more uxorio*, anche

etero, sebbene siano presenti e in aumento. La crescita delle famiglie di fatto rappresenta, infatti, un'altra tendenza che sta attraversando l'istituzione familiare.

Anni	Persone sole (a)	Famiglie di 5 componenti e più (a)	Famiglie con aggregati o più nuclei (a) (c)	Coppie con figli (b)	Coppie senza figli (b)	Mono genitori (b)	Coppie non coniugate (d)	Famiglie ricostituite (d) (e)	Figli celibi o nubili di 18-30 anni (f)
2000-2001	23,9	7,1	5,1	60,2	27,8	12,0	3,1	4,3	73,5
2005-2006	26,1	6,5	4,9	57,2	30,2	12,6	4,3	5,3	72,9
2010-2011	29,4	5,6	4,8	54,4	31,4	14,2	6,6	5,9	71,8

Tabella 5. Famiglie e nuclei familiari per tipologia – Medie 2000-2001, 2005-2006, 2010-2011<sup>71</sup>.

Fonte: ISTAT.

Si tratta, come tutte le altre trasformazioni familiari, di un fenomeno che in Italia è iniziato in ritardo e che presenta delle dimensioni più contenute, sebbene sia in crescita negli ultimi anni. Le convivenze, infatti, non hanno avuto una diffusione omogenea e coordinata fra i vari paesi. Queste hanno iniziato a diffondersi nei paesi più secolarizzati dell'Europa settentrionale – che sono anche quelli in cui oggi questa forma familiare è più presente che altrove - arrivando più tardi nei paesi meno secolarizzati e soprattutto in quelli, come l'Italia, con una forte tradizione cattolica e in cui la famiglia e i legami tra le generazioni rivestono un'enorme importanza. Nel contesto italiano la convivenza rappresenta principalmente un'esperienza di vita di coppia relegata all'età giovanile, nel senso che spesso si inizia a convivere e se si vede che le cose funzionano - soprattutto se funzionano a tal punto che si desidera avere un figlio – si approda al matrimonio. La diffusione delle convivenze, dunque, sembra essere attribuibile, per lo più, a cambiamenti nei comportamenti delle giovani generazioni, piuttosto che a quelli nell'età adulta. Si tratta, pertanto, di convivenza prematrimoniali e sono infatti queste ad essere in aumento in Italia. Le convivenze in età adulta

<sup>71</sup> (a) Per 100 famiglie.

(b) Per 100 nuclei familiari.

(c) Famiglie composte da due o più nuclei o da un nucleo familiare con altre persone aggregate.

(d) Per 100 coppie.

(e) Famiglie in cui almeno uno dei due partner ha avuto un precedente matrimonio.

(f) Per 100 giovani di 18-30 anni.

invece sono molto meno presenti, e il che è da imputare anche, come si è già accennato, ad una legislazione che non prevede alcuna forma di riconoscimento per tale tipo di famiglia, mentre sono molto diffuse nei paesi scandinavi, anche laddove sono presenti figli, poiché in tali paesi coppie sposate e coppie non sposate godono degli stessi diritti. Rispetto alle coppie basate sul matrimonio, le convivenze *more uxorio* sono meno stabili, più facilmente si rompono, non hanno infatti una prospettiva futura, sono vissute nel presente. Si tratta di una forma di convivenza nella quale i partner godono di maggiori autonomia e libertà reciproche - in tal senso si può sostenere che il processo di individualizzazione abbia favorito la diffusione delle convivenze - la divisione di genere del lavoro è molto meno rigida, è presente un forte carattere negoziale, nascono meno bambini.

Si potrebbe pertanto dire - utilizzando una espressione propria del mercato del lavoro - che è in atto un processo di precarizzazione delle relazioni familiari, il quale produce conseguenze più o meno gravi, più o meno diffuse su vulnerabilità economica e inclusione sociale. Si tratta di un processo che presenta una intensità e una diffusione che variano in misura maggiore o minore passando da un paese all'altro, così come da una classe sociale all'altra all'interno di un dato paese. Nel caso italiano tale fenomeno presenta dinamiche più lente e ammorbidite rispetto a quanto accade negli altri paesi europei, nella misura in cui solida e ancora viva è la sindrome del familismo.

Le trasformazioni familiari rappresentano uno dei più forti fattori di crisi del welfare state italiano - che quindi rendono necessaria una sua profonda ristrutturazione - nella misura in cui il funzionamento di quest'ultimo si fonda proprio sulla famiglia. Una famiglia dotata di caratteristiche ben precise: basata sul matrimonio, solida e duratura nel tempo, feconda, in cui la moglie/madre fa la casalinga, mentre il marito lavora. Da quanto si è detto sopra si capisce bene che si tratta di una forma familiare che costituisce sempre meno il modello prevalente nella società, soprattutto in certe aree e per certe classi sociali. La famiglia, altresì, nella società contemporanea sotto la spinta delle trasformazioni economiche, demografiche, sociali, così come degli effetti della crisi, si trova a dover affrontare e gestire crescenti livelli di stress economico e sociale. Un tale stato di cose richiede che vengano messi a punto schemi che siano al contempo *child-friendly* e *mother-friendly* (Esping-Andersen, 2001 in Ferrera, Fargion, Jessoula 2012). La crescita della partecipazione delle donne al mercato del lavoro - che rende la donna sempre meno disponibile a fungere da *caregiver* verso i figli piccoli e i genitori (e suoceri) anziani; il declino delle nascite - e dunque la riduzione delle generazioni, con ricadute negative sulla disponibilità futura di aiutare i genitori anziani, visto che con la crescita dei figli unici, il carico della cura dei genitori anziani non potrà più essere spartito tra fratelli e sorelle; la crescita dell'instabilità coniugale - che comporta il venire meno delle nuore, ossia le *caregivers*, mentre cresce il numero di anziani, altresì questa rappresenta la principale causa di povertà per i bambini nei paesi sviluppati; l'emergere di famiglie

monogenitoriali, in cui spesso il genitore è rappresentato dalla madre, che deve prendersi cura del proprio bambino, lavorare, e magari anche badare ai genitori anziani, e spesso affrontare un abbassamento del tenore di vita – quando non la caduta più e meno temporanea in povertà – conseguente alla fine del rapporto coniugale, o peggio di una convivenza, visto che per queste ultime non è previsto un diritto del partner più debole a ricevere un assegno di mantenimento dopo la rottura, poiché questo riguarda solo il figlio; il diffondersi di famiglie unipersonali in età adulta (in cui l'adulto è spesso l'uomo), ma soprattutto in età anziana (dove invece è per lo più la donna a vivere da sola, visto la più lunga speranza di vita di questa rispetto all'uomo), con la crescita della domanda di assistenza: sono tutte dinamiche che richiedono una radicale ristrutturazione del welfare state, così da aiutare la famiglia a far fronte ai vari problemi che possono verificarsi nel suo ciclo di vita e in quello dei suoi membri, dal momento che da sola non è in più grado di farlo, a causa delle trasformazioni che l'hanno investita. In tal modo si eviterebbe il diffondersi di nuove forme di vulnerabilità e esclusione sociale più o meno gravi, e quindi anche il potenziale manifestarsi di condotte devianti, operando di conseguenza anche per la preservazione e il mantenimento della coesione sociale nel paese.

## Capitolo quarto

### *La questione sociale oggi*

#### *4.1 Un quadro generale*

Le trasformazioni sociali, demografiche, i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e quindi nel mercato del lavoro, così come gli effetti della recente crisi economica che hanno attraversato trasversalmente tutte le società occidentali – sebbene con una diversa incisività in ognuna di esse – hanno determinato un mutamento nella natura dei rischi sociali, rappresentando quindi una sfida per il welfare state. Le assicurazioni obbligatorie (contro la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione...) tutelavano da rischi propriamente detti, vale a dire rischi «aleatori e circostanziali» (Rosanvallon, 1997 in Paci, 2005), poiché colpivano l'individuo in maniera per lo più accidentale e altresì una volta pervenuti non persistevano molto tempo. In un tale contesto i diritti sociali erano considerati, e funzionavano come, «[...] diritti di compensazione di un disfunzionamento passeggero [...]» (*Ibidem*). Le trasformazioni di cui sopra hanno, come detto, determinato un cambiamento nella natura stessa dei rischi sociali, nella misura in cui questi cessano di essere aleatori e circostanziali, per diventare degli stati stabili (Paci, 2005). I rischi oggi riscontrabili nella società non colpiscono più accidentalmente, ma inevitabilmente, e altresì non sono più destinati ad avere vita breve, poiché persistono per lunghi periodi temporali. Si pensi a tal proposito alla vecchiaia. Questa fino a qualche decennio fa era un rischio, nella misura in cui era considerato come un incidente nella vita del lavoratore, e che una volta sopravvenuto si manteneva per poco tempo – raggiunta l'età di pensionamento si viveva pochi ancora, e coloro che vi riuscivano erano in numero circoscritto. Il processo di invecchiamento della popolazione ha trasformato la vecchiaia da rischio a normale fase del ciclo di vita di un individuo, mettendo così in crisi i sistemi previdenziali costruiti quando molto pochi erano gli anziani, e si rimaneva tali per pochi anni, e altresì ha fatto emergere nuovi rischi – quello della non autosufficienza *in primis* – e l'ampliarsi di tradizionali domande di prestazioni

(come le pensioni) e servizi (come nel settore sanitario), così come il formarsi di nuove domande di cura e servizi – per l’incapacità della famiglia di fare fronte autonomamente a certi bisogni. Il vero problema, tuttavia, non è dato dall’eventuale incremento del rischio di disabilità e non autosufficienza<sup>1</sup>, ma piuttosto dagli squilibri demografici. I rischi sociali hanno visto, dunque, mutare la loro natura, non solo perché sono diventati degli stati di bisogno, in cui si incappa ineluttabilmente e in cui si rimane per lungo tempo, nella misura in cui hanno assunto anche un carattere idiosincratico. Tale processo di individualizzazione e personalizzazione dei rischi fa sì che le tradizionali politiche sociali generali e standardizzate si rivelino ampiamente inadeguate. È, infatti, necessario mettere a punto interventi e servizi che siano calibrati sulla condizione di bisogno di quello specifico individuo, caratterizzato da una unica e irripetibile esperienza di vita e di lavoro, che dovrà necessariamente essere presa in considerazione affinché si riesca con successo ad aiutarlo.

Sotto il procedere più o meno deciso di tali trasformazioni, la società ha visto quindi l’emergere di una nuova struttura, di nuove caratteristiche, così come il delinearsi di nuove dinamiche, cosicché nuovi rischi sociali sono andati via via a formarsi, mentre i vecchi hanno assunto una configurazione differente da quella avuta in precedenza, e nella maggior parte dei casi la prima è peggiore della seconda. Le trasformazioni responsabili di tale stato di cose, come abbiamo visto in precedenza, sono la globalizzazione, la recente crisi economica, la destandarizzazione delle carriere lavorative, la nuova organizzazione del lavoro, la rivoluzione femminile (Esping-Andersen, 2011), l’invecchiamento della popolazione, l’immigrazione, il mutamento dei modelli familiari. Insomma una serie di fenomeni, che nel loro procedere si sono spesso intrecciati, andando così a determinare effetti più gravi di quelli che avrebbero avuto se avessero proceduto separatamente e soprattutto in momenti storici distinti. Un tale stato di cose ha avuto, infatti, come conseguenza generale il diffondersi del rischio - e altresì il suo divenire un elemento strutturale - in ogni ambito della vita sociale. L’insicurezza sociale diviene allora la condizione dominante nella contemporaneità. «L’individuo è oggi più vulnerabile non solo per un deficit di risorse, ma perché è esposto a processi di disarticolazione sociale che raggiungono un livello critico, ovvero mettono a repentaglio la stabilità dei modelli di organizzazione della vita quotidiana» (Kazepov e Carbone, 2007, p. 124). La crisi di sicurezza che attanaglia l’individuo nella società contemporanea, il sentirsi quindi più vulnerabile, non è da imputare al maggiore verificarsi di eventi criminosi e violenti, la sua causa prima risiede, infatti, nel venire meno della capacità di controllare le condizioni fondamentali della propria esistenza e nel ridursi della certezza sulla coesione e sulla coerenza del sistema societario di

---

<sup>1</sup> È opportuno sottolineare, infatti, che il rischio di disabilità e di non autosufficienza si è ridotto notevolmente, grazie alle diverse condizioni di vita e lavoro, così come ai progressi in campo medico.

cui si è parte (Ruggeri, 2004). Al fine di delineare meglio i contorni di tale crisi di sicurezza, è necessario soffermarsi sul concetto di sicurezza, quindi su cosa si intenda con tale espressione. Nella misura in cui si possono individuare tre distinti livelli di sicurezza - vale a dire civile, sociale, societaria - si deve andare a vedere a cosa si riferisce ognuno di questi, così da capire quale dei tre è oggi alle prese con un indebolimento (Ruggeri, 2009). La sicurezza civile comprende tutte quelle misure il cui scopo è garantire all'individuo libertà personali e disponibilità di beni e risorse. La sicurezza sociale è l'elemento centrale del welfare state, e fa dunque riferimento a quella varietà di misure che hanno come scopo quello di proteggere l'individuo dai rischi che questi può incontrare nelle varie fasi del proprio ciclo di vita. Questi rischi - come la vecchiaia, la malattia, la disoccupazione - vanno a ridurre le risorse di cui l'individuo dispone, cosicché, nella misura in cui si ritiene che tale situazione non possa essere accettata, vengono conferite nuove dotazioni a colui che è colpito da tali rischi. La sicurezza societaria fa invece riferimento a quell'insieme di misure che promuovono e sostengono l'attore, vale a dire che favoriscono la capacità di realizzare le proprie aspettative, di agire i propri scenari, di controllare il contesto circostante. Da tale breve disamina dei tre livelli di sicurezza, si capisce come la crisi di sicurezza presente nella società contemporanea è principalmente una crisi di sicurezza societaria, che ha a che fare con la capacità dei soggetti di essere e agire come attori. Un altro aspetto utile a comprendere l'insicurezza odierna chiama in causa la natura delle difficoltà che possono formarsi nei tre livelli di sicurezza. Nel caso della sicurezza civile le difficoltà che possono emergere hanno un'origine esterna rispetto all'attore, mentre per quanto riguarda la sicurezza sociale tali difficoltà assumono la forma di eventi accidentali che irrompono nel corso di vita dell'individuo. Nella sicurezza societaria, invece, le difficoltà si vengono a formare sistematicamente nel modo di operare e di funzionare della società contemporanea e dei suoi vari apparati. Se la natura delle difficoltà è variabile tra i vari livelli di sicurezza, ad essere variabile sarà di conseguenza anche il contenuto, il tipo dell'aiuto necessario per affrontare quelle difficoltà. La strategia d'aiuto propria del livello della sicurezza civile consiste nel preservare, mentre per la sicurezza sociale consiste nel compensare mancanze o deficienze. Nel caso della sicurezza societaria, l'aiuto si risolve invece nel promuovere e sostenere continuamente le capacità dei soggetti di essere attori dei propri scenari, poiché tali capacità possono essere indebolite in misura più o meno maggiore dalla società stessa nel suo normale modo di funzionare. In relazione a quest'ultimo caso, si capisce chiaramente che affinché quell'aiuto possa essere fornito con successo, è necessario che chi lo fornisce sia in possesso di una accurata e sempre aggiornata conoscenza di quelle che sono le dinamiche in atto nel tessuto societario.

Gli individui, quindi, si percepiscono più insicuri e vulnerabili, perché sono divenuti incapaci di gestire e interfacciarsi con gli scenari in cui sono inseriti, cosicché è tale debolezza di cui sono



vittime gli attori a determinare la percezione di insicurezza. Oltre che insicuri, gli individui si sentono frustrati e impotenti, proprio perché non sono più in grado di autodeterminarsi completamente, di decidere della propria vita presente e futura, di agire i contesti in cui sono inseriti. Si tratta allora di una condizione in cui l'attore in quanto tale è in difficoltà: l'individuo è sempre meno attore (che agisce, determina, controlla, decide) e sempre più soggetto. Dal lato degli attori affiora una crescente incapacità di gestire e di controllare: «un essere e un sentirsi in balia di meccanismi e procedure che è sempre più difficile capire, controllare e chiamare in causa» (Ruggeri, 2009, p. 117). Gli attori si trovano a dover fare i conti con una crescente difficoltà a seguire e a controllare ciò che accade intorno a loro, nei contesti in cui sono inseriti, e ciò che interessa loro. L'indebolimento delle capacità dell'attore – vale a dire della capacità dell'individuo di essere attore dei propri scenari – il fatto che i soggetti siano più dipendenti, più soli, più incapaci sono elementi la cui causa va ritracciata nelle modalità di funzionamento della società. Si va pertanto a delineare un nuovo tipo di bisogni che ha un'origine propriamente sociale, nella misura in cui è la società stessa a invalidare certi soggetti, non una qualche loro mancanza o disabilità. In una tale prospettiva, i bisogni possono essere definiti come «derivazioni delle carenze-impovertimenti della capacità di essere attori dei propri scenari» (Ruggeri, 2011). Nella misura in cui non è un deficit personale a essere alla base di tale nuovo tipo di condizione di bisogno, si delinea la necessità di abbandonare interventi standardizzati e generali, come si diceva sopra, per passare a interventi che siano calibrati su ogni specifico caso, che tengano conto del vissuto specifico di ogni singolo individuo, in modo tale da riuscire a ricostruire/restituire ai soggetti quelle abilità che il contesto in cui questi sono inseriti ha danneggiato o azzerato del tutto. La domanda d'aiuto ha quindi cause sociali, e deriva dal fatto che l'attore si ritrova in possesso di capacità che sono non proporzionate rispetto a quella che è la complessità dei meccanismi che sono all'opera nella società contemporanea. Il processo d'aiuto consiste pertanto nel riabilitare l'attore. La dimensione dell'aiuto non rappresenta, però, un qualcosa di eccezionale, è piuttosto una condizione normale, oltre che ragion d'essere, dell'operare dei sistemi sociali: l'aiuto è l'altra faccia del cooperare, laddove il cooperare costituisce il generale operare della società, di cui quindi il processo d'aiuto non sarebbe altro che l'aspetto più evidente.

All'interno di una tale prospettiva, emerge la dimensione sociale della povertà, così da andare oltre quella economica (che porta a intendere la povertà come scarsità di reddito e beni materiali). Considerare la dimensione sociale della povertà vuol dire considerare quest'ultima come incapacità di farsi valere, di realizzare se stessi, di concretizzare le proprie strategie e aspettative. Si tratta di aspetti che hanno certamente a che fare con la disponibilità di risorse economiche e materiali, ma anche con la conoscenza e l'istruzione, l'inserimento nelle reti familiari e lavorative, la salute, la

partecipazione al dibattito nella sfera pubblica. Il povero va dunque considerato come un attore indebolito nelle sue capacità dal contesto, dalle modalità di funzionamento della società e dei suoi apparati oppure da un qualche deficit personale, ma oggi è la prima causa ad essere preponderante. Se nella società industriale la povertà era una condizione irreversibile, che l'individuo ereditava alla nascita, e che lo accompagnava praticamente per l'intero ciclo di vita, oggi non è più così. I meccanismi societari così come le trasformazioni in atto nella società rendono la povertà un qualcosa che può essere fronteggiato. Se quindi dalla povertà si può uscire, nella povertà si può anche cadere attraverso un percorso di progressivo impoverimento da una precedente situazione di equilibrio più o meno stabile. Ciò significa che la povertà smette di essere uno stato legato a caratteri ascrivibili, per diventare un episodio che può presentarsi anche diverse volte nella vita di un individuo. Una condizione non permanente, ma più o meno temporanea, che è sempre più prodotto dei modi di funzionare della società contemporanea. In una società dinamica e complessa quindi anche la povertà assume una dimensione dinamica e multidimensionale, altresì si tratta di un fenomeno eterogeneo al suo interno. La povertà si fa processuale, cosicché si delineano percorsi di impoverimento e percorsi di fronteggiamento. A tal proposito può essere utile ricorrere all'immagine di un *continuum* che ad un estremo vede le situazioni di normalità – quindi di integrazione, più o meno completa e più o meno stabile<sup>2</sup> - mentre all'altro le situazioni di estrema deprivazione, e in mezzo ai due si collocano le situazioni di vulnerabilità. L'individuo può percorrere in entrambe le direzioni tale *continuum* – da deprivazione a normalità, da normalità a deprivazione - andando da un estremo all'altro oppure partendo da un estremo e fermandosi in una qualche posizione lungo il *continuum*, e il che può essere verificarsi anche diverse volte nel corso della vita. Lo spostamento lungo tale *continuum* è determinato da eventi critici, i quali sono di due tipi: normativi (vale a dire eventi che sono legati al normale procedere della vita della famiglia – come nascite, matrimoni, morti - e dei suoi membri – come adolescenza e vecchiaia) e non normativi (ossia eventi che colpiscono in maniera del tutto accidentale e che non sono prevedibili, i quali possono riguardare sia la famiglia – come un divorzio – sia il singolo individuo – come un licenziamento, un incidente, una malattia – sia fenomeni di carattere macro sociale - come guerre e migrazioni) (Carboni e Gisfredi, 2011).

Nella società tardo-moderna, quattro sono i tratti che contraddistinguono il fenomeno della povertà. Temporalizzazione, di cui si è detto sopra. Azione: il povero è comunque un attore, sebbene indebolito, in grado dunque di mettere in campo delle strategie per cercare di uscire da quella condizione, non è un soggetto passivo, mera vittima di eventi e ricettrice di influenze.

---

<sup>2</sup> È opportuno fare una precisazione a tal proposito. L'integrazione costituisce un processo, è un qualcosa in continuo divenire piuttosto che uno stato. Nessuno può dirsi completamente integrato. Più che di integrazione sarebbe quindi meglio parlare di interazione - espressione quest'ultima che rispetto alla precedente dà l'idea della dinamicità.

Democratizzazione: la povertà non è più un qualcosa di specifico di alcuni gruppi sociali ben definiti, nella misura in cui si è diffusa nella popolazione, arrivando a minacciare - sotto la spinta delle trasformazioni demografiche, economiche, sociali, così come degli effetti della recente crisi finanziaria - categorie, come la classe media, che un tempo erano totalmente al riparo da tale fenomeno. Il fatto che si sia verificata tale democratizzazione della povertà non significa che il rischio di povertà si sia anch'esso democratizzato: alcuni gruppi sociali, quelli più marginali, rischiano in misura maggiore rispetto ad altri di imbattersi in tale fenomeno, e altresì di rimanervi per un periodo più lungo - e più duratura è la permanenza in una situazione di deprivazione, più forte sarà l'indebolimento dell'attore, con la conseguenza che uscirne diventerà sempre più difficile. Biografizzazione: ogni esperienza di deprivazione presenta dei connotati specifici strettamente dipendenti da quella che è la biografia dell'individuo, dalla quale prendono forma anche le strategie di fronteggiamento (Carboni e Gisfredi, 2011).

Nel momento in cui si sostiene che la questione sociale oggi è rappresentata non più dalla disuguaglianza - come era nella società moderna e industriale - ma dalla vulnerabilità sociale, è necessario precisare cosa si intende con tale espressione. Castel (2003) a tal proposito offre una riflessione interessante. L'Autore parte dal prendere in considerazione il termine di esclusione, che a suo parere è largamente utilizzato in modo improprio - non solo nell'opinione pubblica, ma anche da parte dei media e dei politici - poiché ci si riferisce ad esso per indicare tutte le possibili forme di miseria. Così facendo la specificità di ogni singola situazione viene completamente annullata, nella misura in cui si fa rientrare sotto il medesimo termine situazioni anche molto diverse tra di loro. Un altro aspetto di fondamentale importanza - anche per quanto si sta qui trattando, ossia il delineare i contorni che la questione sociale va oggi assumendo - è rappresentato dal fatto che nel momento in cui si parla di esclusione si «finisce per rendere autonome situazioni limite che hanno senso solo se vengono ricollocate in un processo» (Castel, 2003, p.195). Quello che vuole sottolineare l'Autore con tale frase è che non si è esclusi sin dalla nascita, l'essere esclusi non è uno stato in cui l'individuo è sempre stato inserito, nella misura in cui esclusi lo si diventa. L'esclusione pertanto è l'esito di un processo. Processo che può assumere differenti configurazioni, ma la sua caratteristica principale è data dal fatto che si tratta di una degradazione rispetto a una posizione anteriore, che l'individuo ha conosciuto per motivi che possono essere anche molto diversi tra loro, insomma un peggioramento della condizione precedentemente occupata. Non si può allora utilizzare il termine di esclusione in maniera indistinta, poiché l'esclusione presenta delle caratteristiche ben precise, colui che è escluso infatti si trova al di fuori dei «circuiti vivi degli scambi sociali» (*Ibidem*). Castel sostiene che la vita sociale può essere suddivisa in differenti aree, in base a quello che è il rapporto con il lavoro e alla solidità o meno dell'appartenenza a reti di sociabilità e di supporto sociale. Di

queste aree, gli esclusi occuperebbero quella più marginale, sarebbero caratterizzati dunque dalla perdita di un qualche rapporto con il mondo del lavoro e dall'isolamento sociale, ma oggi a differenza di quanto avveniva fino a pochi decenni fa i confini tra queste aree non sono più chiari e nitidi. Le trasformazioni in atto nella società – e Castel chiama in causa principalmente quelle relative all'organizzazione del lavoro e dunque quella che lui chiama la “precarizzazione dei rapporti di lavoro” - rendono più facile il passaggio dall'integrazione alla vulnerabilità, e da quest'ultima all'esclusione vera e propria. Si capisce allora come parlare solo di esclusione per indicare tutte le possibili forme di miseria rappresenta un errore per i due motivi sopra elencati. Castel invita quindi ad un uso più consono e ponderato del termine, e a tal fine descrive quelle che sono le caratteristiche dell'esclusione propriamente detta. Nel fare questo specifica il rapporto che c'è tra integrazione, vulnerabilità e esclusione, e altresì da cosa sono determinate. Integrazione, vulnerabilità, esclusione sono determinati da quello che è l'inserimento dell'attore nei principali sistemi di integrazione, che, secondo l'Autore, sono la famiglia, il lavoro, e il welfare. L'incluso è colui che è pienamente e solidamente inserito in questi tre sistemi; il vulnerabile soffre di un più o meno grave deficit di integrazione, ma è comunque ancora ancorato in qualche misura a quei sistemi; l'escluso invece è fuori, è colui che è completamente sganciato da tutti e tre quei sistemi. Integrazione e esclusione rappresentano quindi i due estremi di un *continuum*, lungo il quale si collocano vari stadi di vulnerabilità sociale. Quest'ultima copre un arco molto vasto e differenziato di situazioni, che presentano come caratteristica fondamentale un più o meno grave deficit di integrazione, e quindi un più o meno grave rischio di esclusione sociale – entrambi ovviamente si acutizzano spostandosi dal polo dell'integrazione a quello dell'esclusione. Secondo Castel, l'area della vulnerabilità sociale sarebbe oggi in espansione a causa della crisi della società salariata, vale a dire dell'ingresso della flessibilità/precarietà nei rapporti di lavoro. A rendere vulnerabili gli inclusi sarebbero dunque gli stessi modi di funzionamento della società e dell'economia, non una qualche incapacità personale – come si è già anticipato. Il che richiede una ridefinizione dell'ottica all'interno della quale l'aiuto viene fornito. Tradizionalmente sono state individuate specifiche categorie, che sono state poi rese destinatarie di interventi mirati. Un tale approccio tuttavia non può essere esteso a quelle nuove categorie che oggi soffrono di un deficit di integrazione, perché se ciò venisse fatto si arriverebbe a misconoscere la loro particolarità e diversità rispetto ai destinatari classici dell'azione in campo sociale. Queste nuove categorie sono diverse, perché composte da soggetti che, fino a qualche decennio fa, si sarebbero inseriti senza particolari difficoltà nei principali sistemi di integrazione, e che quindi avrebbero condotto una “normale” esistenza, ma che nella fase attuale si trovano in una condizione più o meno grave di vulnerabilità a causa della società e dei suoi modi di funzionamento. Del deficit di integrazione di cui questi soggetti soffrono

sarebbe la società - e non gli individui, che quindi sono pure vittime - la sola responsabile. Di fronte ai vulnerabili di oggi, la strategia di aiuto non può consistere in quella utilizzata tradizionalmente, vale a dire il mettere a punto un intervento specializzato per riparare, curare una qualche incapacità personale, perché non è l'individuo a essere malfunzionante, lo è la società, la quale invece di produrre coesione e inclusione sociale, produce vulnerabilità e de-integrazione.

Secondo Castel, nel momento in cui si identifica l'intera questione sociale con la sola esclusione, si compie un errore di sottostima del fenomeno, nel senso che si limita lo sguardo a quelli che sono gli aspetti più visibili – e quindi più tragici – della crisi. Così facendo si trascura di considerare tutta quell'area della vulnerabilità, che - come si è detto - è oggi in espansione, che coinvolge situazioni in cui vi è un più o meno grave rischio di esclusione. Oggi la questione sociale è rappresentata non dall'esclusione, ma dalla vulnerabilità sociale, nella misura in cui le dinamiche e le modalità di funzionamento della società post-industriale vanno a indebolire l'inserimento solido dell'individuo nel modo del lavoro e nelle reti sociali di supporto. Tant'è vero che nella società tardo-moderna è possibile riscontrare «un triangolo del rischio di vulnerabilità» composto da: quantità insufficiente di risorse fondamentali (come reddito e abitazione), scarsa integrazione nelle reti sociali (quindi relazioni familiari, di lavoro, amicali), non adeguate capacità di fronteggiamento delle problematiche (basso titolo di studio, scarsità di informazione, debole o assente partecipazione al dibattito nella sfera pubblica, carenza dei servizi pubblici) (Carboni e Gisfredi, 2011). Se però non vengono messi a punto interventi rivolti a quanti soffrono di un deficit di integrazione, più o meno marcato, quindi ai vulnerabili - e ciò accade nel momento in cui si riduce la questione sociale all'esclusione - questi diventeranno esclusi, rompendo totalmente i legami con i sistemi di integrazione. Nel momento in cui questo si verifica i problemi che ci si trova di fronte diventano assai superiori e molto più gravi rispetto a quelli presenti in una condizione di vulnerabilità: riportare un soggetto escluso in una situazione di integrazione è molto più difficile - e dispendioso di risorse per quanti preposti a fornire l'aiuto necessario – rispetto al caso in cui il soggetto da sostenere e aiutare è un vulnerabile, poiché nel primo caso il soggetto è del tutto fuori dai sistemi di integrazione, mentre nel secondo è ancora legato ad essi, sebbene da un filo più o meno sottile. È dunque necessario intervenire per bloccare la progressiva degradazione della posizione sociale dell'individuo, non si deve aspettare che questa si sia completata e che quindi l'individuo da vulnerabile quale era si sia trasformato in un escluso. L'area della vulnerabilità deve essere la prima destinataria di azioni e interventi, per evitare che i soggetti cadano nell'esclusione. Una strategia preventiva (che agisce per evitare che il danno si verifichi), piuttosto che riparatoria (che agisce a danno avvenuto) rappresenta la soluzione migliore non solo per l'individuo singolo destinatario dell'intervento, ma anche per la società nel suo complesso, nella misura in cui così facendo si opera

anche per la preservazione e il mantenimento della coesione sociale. Quest'ultima, infatti, verrebbe fortemente messa in discussione nel momento in cui soggetti vulnerabili andassero gradualmente, ma costantemente a ingrandire le fila degli esclusi. Prevenire significa controllare il processo di produzione di una disfunzione sociale, agire sui fattori a monte di tale processo, e il che è certamente più complesso, e costoso, che limitarsi a intervenire in via riparatoria sugli aspetti più visibili - e giudicati più minacciosi per la tenuta della coesione sociale - di una disfunzione sociale. La strategia più efficiente e efficace, sebbene sia più complessa da gestire e richieda qualcosa di più della mera tecnica, è la prima. Non si deve dimenticare infatti che «la lotta contro l'esclusione si conduce anche, e forse prima di tutto, in termini di prevenzione» (Castel, 2003 p. 207).<sup>3</sup>

L'esclusione propriamente detta è un qualcosa di ben preciso, «è una forma di discriminazione negativa che ubbidisce a severe regole di costruzione» (*Ibidem*, p. 204), è appunto un qualcosa di costruito, non è arbitraria o accidentale. Eppure, nota Castel, questo termine è largamente utilizzato, lo ritroviamo nelle notizie fornite dai media, nei discorsi fatti dai politici, ma l'uso che ne viene fatto è improprio. Si confonde l'esclusione con la vulnerabilità: si parla di esclusione per riferirsi a situazioni che sono prodotte dalla precarizzazione dei rapporti di lavoro e delle protezioni a esso legate. Esclusione e vulnerabilità poggiano, infatti, su due logiche completamente differenti - ma tale aspetto è ampiamente misconosciuto e trascurato, nonostante sia fondamentale. L'esclusione è l'esito di discriminazioni ufficiali, la vulnerabilità invece è un processo di destabilizzazione. Oggi è in atto un processo di vulnerabilizzazione, marginalizzazione, precarizzazione. Si tratta di un processo che può approdare all'esclusione, e il che si verifica nel momento in cui le categorie colpite da tali processi - i quali determinano un deficit di integrazione - vengono sottoposte a un trattamento chiaramente discriminatorio. Le categorie rese vulnerabili dai processi in atto nella società sono minacciate dall'esclusione, e l'esclusione che per queste si profila ha una forma ben precisa, che consiste nell'attribuzione di uno status speciale. A tal proposito, Castel chiama in causa le politiche di discriminazione positiva, nella misura in cui esse presentano forti tratti di ambiguità. Le politiche di discriminazione positiva consistono in prestazioni e servizi volti ad aiutare le persone in difficoltà, vale a dire a dare un qualcosa di più a chi ha meno, in modo tale da cercare di portare queste persone verso una condizione di maggiore integrazione. Il punto è che il passo dalla discriminazione positiva alla discriminazione negativa, vale a dire all'esclusione vera e propria - nella misura in cui le persone destinatarie di tali politiche si vedono attribuire un marchio - è molto breve. Ciò non significa che le politiche di discriminazione positiva vadano del tutto eliminate, nella

---

<sup>3</sup> In un periodo come quello attuale segnato dalla scarsità di risorse disponibili, soprattutto da parte dei Comuni - che sono i protagonisti del welfare sociale - c'è il rischio che l'intervento venga circoscritto alle situazioni più gravi e problematiche, ai soggetti in condizione di marcata marginalità sociale. Il che significa privilegiare una strategia riparatoria, rinunciando a portare avanti un'opera di prevenzione e di promozione dell'inclusione sociale che si rivolga alla generalità della popolazione.

misura in cui esse sono necessarie per aiutare i soggetti vulnerabili, rientrando quindi in un'ottica di prevenzione. Castel vuole semmai suggerire che si deve prestare molta cautela nella gestione e implementazione di certi interventi. Emerge così una delle contraddizioni del servizio sociale, dal momento che «il confine tra misure specifiche che mirano ad aiutare persone in difficoltà e il loro inserimento in sistemi di classificazione che attribuiscono a tali persone lo status di cittadini di seconda categoria» (Castel, 2003, p. 206) è sottile. Tale aspetto è presente anche nella riflessione che Simmel sviluppa ne “Il povero” (1908). L'Autore prende le mosse da una premessa generale: «In quanto l'uomo è considerato come essere sociale, a ognuno dei suoi doveri corrisponde un diritto di altri esseri. Forse anzi la concezione più profonda è quella per cui esistono *a priori* soltanto diritti, per cui ogni individuo ha pretese [...] che soltanto come tali diventano doveri di altri soggetti» (*Ibidem*, p. 393, corsivo dell'Autore). Simmel, dunque, considera il diritto come l'elemento primario e il dovere come ciò che segue<sup>4</sup>. Ciò vale anche nell'ambito dell'assistenza ai poveri, la quale dunque si fonda sul diritto del bisognoso ad essere assistito, non sul dovere della società, dell'insieme di individui di assisterlo. In tal modo «l'oppressione, la vergogna, il declassamento provocato dall'elemosinare vengono eliminati nella misura in cui l'elemosina non gli viene concessa per pietà, per sentimento del dovere o per opportunità, ma perché egli può pretenderlo» (*Ibidem*, p. 395). Il povero, in quanto destinatario di misure e interventi, è al di fuori del gruppo, ma proprio per questo il povero è inserito in una azione reciproca con esso, dunque il di-fuori è una forma particolare del di-dentro. Simmel sostiene inoltre che essere povero e essere un povero sono espressioni indicative di due situazioni molto diverse. Un povero (colui che si trova in una condizione di privazione, quindi povero in senso individuale) diventa povero in senso sociale, solo nel momento in cui la società reagisce alla situazione di bisogno in cui esso versa. Si tratta di una definizione relazionale della povertà<sup>5</sup>: i poveri esistono come categoria sociale, non perché sono individui accomunati da una mancanza di risorse materiali, ma perché ricevono assistenza o dovrebbero riceverla secondo le norme sociali. Sociologicamente parlando, dunque, la povertà non precede l'assistenza, è l'atto del soccorrere che qualifica colui che è soccorso come povero.

Nella società contemporanea si assiste dunque ad una esplosione della dimensione dei bisogni, nella misura in cui questi sono dinamici, differenziati, complessi e processi di emarginazione sono all'opera in ogni meccanismo di regolazione sociale (Ruggeri, 2010). La causa di un tale stato di

---

<sup>4</sup> L'elemosina cristiana, secondo Simmel, si sviluppa a partire dal dovere di chi dà, non dal diritto di chi riceve. In tal senso essa si configura come un forma di ascesi, che serve per migliorare la condizione di colui che dona nell'aldilà, chi riceve, quindi, è azzerato come soggetto portatore di pretese e interessi.

<sup>5</sup> Questo è uno degli aspetti presenti nella sociologia di Simmel, che ha portato taluni autori a considerarlo come un precursore della *Social Network Analysis* (SNA). Più in generale ciò che ha condotto a un tale interpretazione è il fatto che Simmel sostenga che l'oggetto della sociologia è dato non dagli individui e dai loro attributi, ma dalle interazioni e dalle relazioni tra essi, dunque da elementi che si collocano a un livello mesosociologico, intermedio, delle forme sociali (Mercklè, 2003-2004).

cose è da rintracciarsi nel modo di essere e di funzionare della società stessa – in cui rientrano le conseguenze delle trasformazioni sociali, demografiche, economiche che sono state descritte in precedenza - che determinano una fragilizzazione e un indebolimento delle capacità degli attori. Si pensi all'emergere di un nuovo bisogno, quello della non autosufficienza, determinato dal processo di invecchiamento della popolazione, oppure ai problemi derivanti dai consistenti flussi di immigrazione – soprattutto laddove presentano tratti di clandestinità - così come alle conseguenze sulla situazione dei minori prodotte dall'instabilità dei modelli familiari. Situazioni come queste provocano un'estensione e un'intensificazione della domanda, domanda di fronte alla quale il welfare state italiano si trova troppo spesso non in possesso degli strumenti necessari per rispondervi in maniera adeguata e puntuale. Proprio questa desincronizzazione delle politiche sociali rispetto ai bisogni rappresenta la causa della crisi del welfare state italiano, che rende quindi necessario una riforma strutturale di tale sistema istituzionale – e questa è la tesi che si sostiene nel presente lavoro. Si tratta, pertanto, di una crisi che, si badi bene, non è solo finanziaria, come molto spesso si sostiene e si vuole far credere – che concerne quindi la scarsità delle risorse disponibili a fronte di un incremento della domanda, dovuto in misura preponderante ai cambiamenti demografici. La crisi del welfare state è, infatti, prima di tutto una crisi istituzionale, nella misura in cui sono proprio il tipo, la qualità di interventi e misure a non essere più adeguati a rispondere ai bisogni. Il carattere prevalentemente assicurativo che connota il welfare state italiano - dove quindi per accedere ai benefici è necessario avere alle spalle una non indifferente storia contributiva, vale a dire che è necessario avere un lavoro stabile e ben retribuito (detto brevemente il mitico posto fisso, che oggi conosce il suo declino) – è da considerarsi come il principale responsabile del gap tra misure e programmi da un lato e bisogni dall'altro: «le assicurazioni sociali sono diventate un'istituzione vecchia, forse troppo vecchia per stare al passo con il mutamento sempre più rapido della società» (Ferrera, 1998, p. 8 in Giangreco, 2007). Sul tavolo degli imputati finisce altresì il fatto che il welfare state italiano ha tradizionalmente preferito i trasferimenti monetari alla fornitura di servizi in natura alle famiglie, mentre oggi per affrontare i nuovi bisogni è necessario proprio incrementare l'offerta dei secondi, migliorandone inoltre la qualità e omogeneizzandone la presenza sul territorio. Quello che quindi si rende oggi necessario - affinché il domani non sia peggiore del presente - è «mettere in campo un sistema di welfare in grado di promuovere scelte allo stesso tempo desiderate a livello individuale e virtuose a livello sociale» (Rosina, 2013, p. X). Il che significa cercare di perseguire un obiettivo che fino ad oggi la politica ha ampiamente trascurato di considerare quale costitutivo del welfare state e essenziale per la crescita del paese e il benessere dei singoli – si pensi al grave problema della denatalità, come si è già visto.



#### *4.2 Vulnerabilità, esclusione sociale, diseguaglianze: la situazione italiana*

Dopo questa prima parte di carattere generale volta a delineare i contorni della nuova questione sociale che connota le società contemporanee dinamiche, complesse e avanzate, si tratterà di come questa si declina nello specifico del contesto italiano, specialmente a seguito della crisi del 2008. Quello che emerge dalle varie ricerche condotte su tale tema è un forte peggioramento delle condizioni di vita delle famiglie italiane negli anni successivi alla crisi economica, invertendo in tal modo il trend fatto registrare nel periodo precedente ad essa<sup>6</sup>. Tant'è vero che dall'inizio della crisi si è registrata una riduzione delle famiglie senza pensionati con due o più occupati: queste costituivano il 34,5 per cento nel 2008, mentre nel 2013 sono scese al 30,6 per cento. Di contro nel medesimo arco temporale sono aumentate dell'11,7 per cento le famiglie senza pensionati con un solo percettore di reddito da lavoro (pari al 38,6 per cento nel 2013). Una crescita questa da imputare tra l'altro quasi esclusivamente all'aumento dei nuclei familiari in cui solo la donna è occupata, questi infatti nel 2013 costituiscono il 12,2 per cento delle famiglie italiane, mentre erano il 9,4 per cento nel 2008. Nello specifico fino al 2009 la povertà e la deprivazione non hanno conosciuto un incremento significativo. Le strategie messe in atto dalle reti di solidarietà familiare e gli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori inizialmente sono riusciti a proteggere le condizioni socio-economiche della popolazione dall'impatto della crisi. Il perdurare della recessione, in specie le sue ricadute sulla situazione del mercato del lavoro, così come il procedere delle trasformazioni socio-demografiche che hanno modificato reti e strutture familiari hanno però fatto sì che nel 2011 la situazione socio-economica degenerasse, così gli indicatori di deprivazione materiale hanno iniziato a far registrare un forte aumento<sup>7</sup>. Già nel 2010 il rischio di povertà inizia a crescere nel Centro e nel Mezzogiorno, così come aumentano le diseguaglianze nella distribuzione del reddito, come si vedrà. Nel 2012 si è registrato un ulteriore peggioramento, con un forte incremento degli indicatori di deprivazione e di povertà, in specie di quella assoluta. In Italia nel 2012 il 19,4 per cento degli individui ha un reddito disponibile inferiore alla soglia di povertà. Si tratta di un valore che fa sì che nel 2012 l'Italia sia tra i paesi della UE28 uno di quelli in cui più

---

<sup>6</sup> Un sondaggio condotto da Swg per Legacoopsociali, in occasione del III Congresso Nazionale tenutosi nel novembre 2013, ha rilevato che se nel 2010 solo il 6 per cento degli italiani si sentiva povero, nel 2013 sono il 12 per cento: si tratta di 6 milioni di persone. Tra gli italiani, cresce anche la percentuale di quanti dichiarano di non riuscire ad arrivare alla fine del mese: si è passati dal 15 per cento del 2010, al 22 per cento del 2012, al 26 per cento del 2013. A confermare la presenza di un diffuso sentimento di insicurezza all'interno della società, c'è il dato secondo cui aumentano gli italiani che temono di perdere il lavoro. Se, infatti, questi erano il 37 per cento nel 2007 (periodo pre-crisi), nel 2013 sono saliti al 68 per cento. Sempre secondo tale indagine, tre sono ad oggi le principali preoccupazioni degli italiani: disoccupazione, pressione fiscale, precarietà lavorativa. Per oltre il 60 per cento delle famiglie servono prima di tutto servizi di orientamento al lavoro, mentre il 56 per cento il bisogno più urgente è dato dai servizi di cura domiciliare per gli anziani.

<sup>7</sup> ISTAT, Rapporto annuale 2014.

elevato è il rischio di povertà. Il dato medio della UE28 è pari al 17 per cento, mentre percentuali superiori a quella italiana si riscontrano solo in Croazia, Bulgaria, Spagna, Romania e Grecia. Nel 2012 tra i 28 stati membri l'Italia è ai primi posti anche nella graduatoria decrescente del rischio di persistenza in povertà, esso infatti è pari al 13,1 per cento contro il 9,7 per cento della UE28. Il fatto che il rischio di persistenza di povertà presenti livelli elevati è un indicatore molto forte dell'inefficacia della rete di protezione sociale, anche perché c'è da considerare che più si rimane intrappolati in una condizione di povertà, più aumenta la gravità di quella e più difficile diventa uscirne. A tal proposito è interessante considerare in prospettiva comparata anche il rischio di povertà senza e con trasferimenti sociali. Come si è visto, nel 2012 il rischio di povertà in Italia è pari al 19,4 per cento, se si eliminassero i trasferimenti sociali esso salirebbe al 24,4 per cento, mentre considerando la UE28 esso passerebbe dal 17 per cento al 25,9 per cento. Tale dato, come quello relativo al rischio di persistenza in povertà, è un indicatore della efficacia delle misure di contrasto alla povertà. Queste ultime in Italia riducono il rischio di povertà di circa il 20 per cento, mentre nel complesso della UE28 del 34 per cento<sup>8</sup>.

L'ISTAT rileva che nel 2012 gli individui membri di famiglie gravemente deprivate<sup>9</sup> rappresentano il 14,3 per cento del totale della popolazione. Si tratta di una porzione che si è ampliata nel corso degli anni post-crisi, tant'è vero che nel 2011 essa era pari all'11,2 per cento, mentre è più che raddoppiata rispetto a quella registrata nel 2010, quando essa si fermava al 6,9 per cento. Per quanto riguarda invece le famiglie deprivate<sup>10</sup>, queste coinvolgono nel 2012 il 24,8 per cento della popolazione, dato anche questo che ha conosciuto un andamento crescente negli ultimi anni (nel 2010 corrispondeva al 16 per cento). Il peggioramento delle condizioni di vita delle famiglie tuttavia non presenta la stessa intensità e diffusione tra le varie aree del paese, infatti, è il Mezzogiorno a conoscere il volto più drammatico di tali dinamiche, che si vanno a innestare su di un territorio storicamente problematico e praticamente perennemente in crisi. L'arretratezza economica e sociale del Meridione fa sì che la percentuale di individui inseriti in famiglie deprivate e quella di individui in famiglie in condizioni di grave deprivazione si attestino su livelli superiori rispetto a quelli riscontrati nel resto del paese, e le ricadute della crisi non hanno fatto altro che incrementare tale divario territoriale.

---

<sup>8</sup> Si tratta tuttavia di una media tra percentuali anche molto distanti tra loro: si va da circa il 14 per cento della Grecia a oltre il 50 dei paesi scandinavi.

<sup>9</sup> Le famiglie gravemente deprivate sono quelle che presentano quattro o più degli elementi di disagio su un elenco di nove. I nove segnali della deprivazione sono i seguenti: 1) non poter sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; 3) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per esempio gli acquisti a rate; 4) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); 5) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) una lavatrice; 7) un televisore a colori; 8) un telefono; 9) un'automobile.

<sup>10</sup> Le famiglie deprivate sono quelle che presentano tre o più dei segnali del disagio elencati nella nota precedente.

	2010				2011				2012			
	Nord	Centro	Mezzo- giorno	Italia	Nord	Centro	Mezzo- giorno	Italia	Nord	Centro	Mezzo- giorno	Italia
in condizioni di deprivazione materiale	10,0	13,7	25,2	16,0	13,2	18,0	36,7	22,3	14,9	21,0	40,1	24,8
in condizioni di grave deprivazione materiale	3,7	5,4	12,1	6,9	6,3	7,4	19,7	11,2	7,9	9,9	25,1	14,3

Tabella 6. Persone appartenenti a famiglie deprivate e a famiglie gravemente deprivate – Anni 2010-2012 (per 100 persone della stessa ripartizione geografica).

Fonte: ISTAT.

Tant'è vero che nel Mezzogiorno gli individui membri di famiglie deprivate sono passati dal 25,2 per cento del 2010 (contro un valore nazionale del 16,0 per cento, e con un gap Nord/Sud di 15,2 p.p.) al 40,1 per cento del 2012 (ben 25,2 p.p. in più rispetto al dato del Nord, quindi nel periodo 2010-2012 il divario territoriale è cresciuto di 10 p.p., e 15, p.p. sopra il livello nazionale). Se si guarda invece alla percentuale di individui inseriti in famiglie gravemente deprivate nel Mezzogiorno durante l'arco temporale considerato il dato è più che raddoppiato, passando dal 12,1 per cento del 2010 al 25,1 per cento del 2012. Anche nel Nord si è registrata tale tendenza, cosicché si è passati dal 3,7 per cento del 2010 al 7,9 del 2012, con un gap territoriale che è cresciuto di 8,8 p.p.. Il risultato di ciò è che il Mezzogiorno si allontana sempre di più dal resto del paese, sia per quanto riguarda la crescita economica che il tenore di vita. Il procedere delle trasformazioni economiche e socio-demografiche, così come l'impatto della crisi hanno pertanto reso il dualismo territoriale, che storicamente divide il paese, strutturale anche dal punto di vista sociale e da quello demografico – come si è già in parte accennato. Un tale stato di cose però è negativo non solo per il Mezzogiorno, dal momento che comporta ricadute negative sulle prospettive di sviluppo e di sostenibilità del sistema paese nel suo complesso.

In generale, se nel biennio 2010-2011 il flusso dominante era quello che vedeva individui inizialmente inseriti in una condizione di non deprivazione passare a una condizione di deprivazione, nel biennio 2011-2012 invece si è ridotta la percentuale di individui che da non deprivati sono divenuti deprivati, mentre è aumentata quella di individui che hanno visto peggiorare la loro situazione di disagio, che quindi sono passati da una situazione di deprivazione a una di grave deprivazione. Quest'ultimo è uno dei più evidenti e drammatici segnali di un welfare state ormai largamente inefficiente e inefficace, non adeguato a rispondere ai bisogni emergenti nella

società, la quale - nella misura in cui chi è povero diventa sempre più povero, perché non aiutato dal sistema di protezione sociale ad affrontare e superare la situazione di disagio – vede aumentarsi la forbice tra ricchi e poveri, e dunque diventa una società sempre più diseguale. La crescita dei livelli di diseguaglianza rappresenta un fenomeno che interessa le società occidentali a partire dalla metà degli anni Settanta, quando si passò da una generale tendenza alla perequazione dei redditi a una alla sperequazione.

Wilkinson e Pickett (2009) hanno condotto uno studio molto interessante – che è stato tradotto in un libro, che il quotidiano inglese “*The Guardian*” ha descritto come quello più importante dell’anno - nel quale si sono concentrati su di un aspetto contraddittorio delle società occidentali contemporanee. In queste società complesse e dinamiche, nonostante i crescenti livelli di ricchezza raggiunti, un progresso tecnico e materiale che continua ad avanzare, approdando a traguardi sempre più alti, si riscontra una sofferenza emotiva e mentale: nelle società sviluppate il successo materiale pare essere accompagnato dall’insuccesso sociale. Gli Autori sostengono, infatti, che mentre nei paesi in via di sviluppo la crescita economica rappresenta un elemento fondamentale per avere un miglioramento delle condizioni di vita, nei paesi ricchi tale logica non funziona più: una volta che i paesi hanno raggiunto un certo livello di sviluppo e opulenza, ulteriori incrementi del PIL non si traducono più in un innalzamento del livello di benessere sociale. Viene meno la correlazione positiva – che ha accompagnato il progresso delle società occidentali - tra indicatori del benessere e della felicità da un lato e PIL, quindi reddito/ricchezza nazionale, dall’altro. Le società opulente hanno conosciuto un incremento dell’incidenza dei livelli di ansia, depressione e di altri problemi sociali. Il che permette di affermare che «le popolazioni dei paesi sviluppati sono giunte al termine di un lungo percorso storico» (Wilkinson e Pickett, 2009 p. 20). Oggi nei paesi dell’Occidente sviluppato, ci si trova dunque di fronte a un inedito dilemma: come migliorare la qualità vera della vita se la crescita economica non è più in grado di realizzare ciò? Bene, Wilkinson e Pickett attraverso il loro studio pluridecennale hanno cercato di dare una risposta a tale domanda, e la conclusione cui sono pervenuti è che per migliorare, all’interno di una società ricca, la qualità della vita di tutti, ricchi e poveri, è necessario ridurre le diseguaglianze<sup>11</sup>. Al fine di analizzare l’impatto della diseguaglianza sulla qualità della vita all’interno di un paese sviluppato, è stato costruito l’indice dei problemi sociali e sanitari<sup>12</sup>, tale per cui a più alti valori dell’indice

---

<sup>11</sup> Tant’è vero che il sottotitolo della prima edizione inglese del libro recita come segue: “Why more equal societies almost always do better”. Il quanto i due Autori ritengono importante l’uguaglianza all’interno di una società è confermato ulteriormente dai sottotitoli di due successive edizioni inglesi, ossia rispettivamente “Why greater equality makes societies stronger” e “Why equality is better for everyone”.

<sup>12</sup> L’indice dei problemi sociali e sanitari si compone di nove dimensioni: 1) grado di fiducia; 2) disagio mentale; 3) speranza di vita e mortalità infantile; 4) obesità; 5) rendimento scolastico dei bambini; 6) gravidanze in adolescenza; 7) omicidi; 8) tassi di incarcerazione; 9) mobilità sociale.

corrisponde una maggior incidenza dei problemi sociali e sanitari. Lo studio ha preso in considerazione trentatré paesi sviluppati - tra i quali compare anche l'Italia - e cinquanta stati USA, e per ognuno di questi paesi si è calcolato l'indice dei problemi sociali e sanitari, l'indice di concentrazione di Gini<sup>13</sup>, e altresì si è tenuto conto del loro reddito nazionale. Si è dunque analizzata la relazione tra l'indice dei problemi sociali e sanitari e l'indice di Gini, ponendo il primo sull'asse delle ordinate, mentre il secondo sull'asse delle ascisse di un piano cartesiano. Quella che è emersa è una forte correlazione tra i due indici, nella misura in cui i vari punti del piano - che rappresentano i paesi - sono tendenzialmente allineanti, come si vede dal grafico sotto riportato. Ciò significa che all'interno di una società sviluppata, al crescere del livello di sperequazione dei redditi, quindi del livello di disuguaglianza, cresce l'incidenza dei problemi sociali e sanitari.

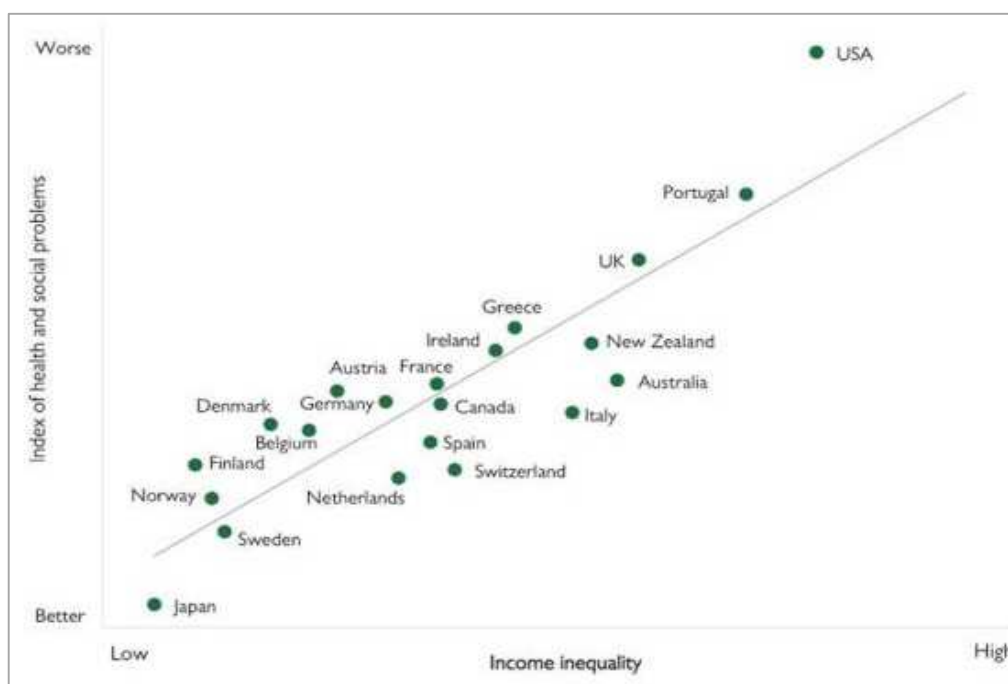


Grafico 28. Relazione tra indice dei problemi sociali e sanitari e indice di Gini.

Fonte: Wilkinson e Pickett (2009).

<sup>13</sup> L'indice di concentrazione di Gini rappresenta una misura del grado di disuguaglianza presente all'interno di una società. Esso varia da 0 a 1, assumendo valore nullo nel caso di equidistribuzione - quindi di perfetta uguaglianza - mentre se il reddito complessivo della società andasse a una sola persona - condizione di massima disuguaglianza - il valore dell'indice sarebbe unitario. Si capisce come queste due situazioni estreme costituiscano delle situazioni ideali, nella misura in cui non si verificano mai nella realtà. È, infatti, impossibile trovare una società in cui il reddito sia distribuito equamente tra i vari individui, così come una società in cui tutto il reddito sia detenuto da un solo individuo. Nella realtà si verificano situazioni che si collocano lungo il *continuum* che sussiste tra quelle due estreme. Di conseguenza quando l'indice assume un valore vicino allo zero significa che in quella data società c'è poca disuguaglianza, mentre quando il valore è prossimo a 1 vuol dire che c'è un alto livello di disuguaglianza. Tanto più basso è il valore dell'indice di Gini, tanto meno sperequata è la distribuzione dei redditi.

Se invece si considera la relazione tra l'indice dei problemi sociali e sanitari – posto sull'asse y - e il reddito nazionale, dunque il PIL-pc – posto sull'asse x - non emerge alcuna correlazione. Tra i paesi sviluppati, quindi, non sono quelli più ricchi a presentare una migliore qualità della vita, quanto piuttosto quelli che presentano un maggiore livello di uguaglianza nella distribuzione dei redditi. Da tale analisi è quindi emerso che determinante per il benessere della società, non è il reddito nazionale complessivo, se questo è alto o basso – come si sarebbe portati a credere in prima battuta - ma il come esso è distribuito, se in modo più o meno diseguale, tra la popolazione. Si tratta di uno studio molto interessante, perché mette in evidenza che nei paesi occidentali i vari governi per innalzare il livello della qualità della vita non devono impegnarsi in politiche volte a favorire la crescita economica, ma semmai in interventi e azioni in grado di favorire una maggiore uguaglianza nella distribuzione del reddito nazionale, basso o alto che sia, così da ridurre le disparità economiche. Se quindi si sapeva che i problemi sociali e sanitari all'interno di una società sono più frequenti tra le fasce più povere della popolazione, tale studio ha aggiunto a tale conoscenza quella secondo cui tra le società l'incidenza di tali problemi è maggiore in quelle dove più marcata è la disuguaglianza.

Come si vede dal grafico riportato, due sono i paesi che chiariscono bene la conclusione cui è pervenuto tale studio di Wilkinson e Pickett: il Giappone e gli Stati Uniti. Si tratta dei due paesi che presentano, rispettivamente, il più basso e più alto livello di disuguaglianza tra i paesi dell'Occidente sviluppato. Per quanto riguarda l'indice dei problemi sociali e sanitari, invece, il Giappone presenta il più basso livello, mentre gli Stati Uniti il valore più elevato. Considerando il reddito nazionale rapportato alla popolazione gli Stati Uniti primeggiano tra i paesi industrializzati, mentre il Giappone si colloca agli ultimi posti. Giappone e Stati Uniti rappresentano, pertanto, i due casi estremi emersi dall'analisi. Gli USA sono, come si è detto, un paese ben più ricco del Giappone, ma ciò non significa che si viva meglio nel primo piuttosto che nel secondo. Gli statunitensi, infatti, hanno una qualità della vita più bassa dei giapponesi, poiché vivono in una società in cui molto marcate – tanto da far parlare di una vera e propria polarizzazione che non ha pari in altre parti del mondo industrializzato - sono le disparità economiche. Un ricco statunitense vive peggio di un ricco giapponese, così come un povero giapponese sta meglio di un povero statunitense. Il che si realizza perché, come si è visto, i problemi delle società avanzate contemporanee non derivano dal livello della ricchezza nazionale, troppo alto o troppo basso, ma da come tale ricchezza è distribuita tra la popolazione. All'interno di tale riflessione è necessario prendere in considerazione la marcata differenza che può essere riscontrata tra gli Stati Uniti e il Giappone nel modo con cui gli individui si percepiscono e si presentano di fronte agli altri. Gli statunitensi nel momento in cui devono presentarsi agli altri adottano un modo di fare basato

sull'esaltazione di sé, tant'è che nel caso di successo personale tendono a chiamare in causa le loro capacità e competenze, mentre in caso di fallimento e insuccessi la responsabilità del fatto è scaricata su fattori esterni a sé. In Giappone accade invece esattamente l'opposto, per cui in tale paese nel presentarsi agli altri gli individui adottano uno stile improntato sull'autocritica e sulla disapprovazione di sé, gli eventuali successi registrati nella propria vita vengono attribuiti più alla fortuna che al merito – si potrebbe dire che sono modesti rispetto ai superbi statunitensi - invece gli insuccessi sono considerati conseguenza di mancanze o incapacità personali. Questo discorso è importante perché si lega ad un aspetto indicatore dell'impatto che una forte disegualianza ha sulla società nel suo complesso e quindi sul benessere di tutti gli individui che la compongono: il livello di disegualianze sociali tende ad avere un impatto anche sui livelli d'ansia. Lo status sociale raggiunto da un individuo, così come la ricchezza da questi posseduta hanno un'incidenza non solo sul grado di considerazione di se stessi, e quindi sull'autostima, ma anche sulle impressioni che si suscita nelle persone che ci stanno intorno. Laddove le disegualianze sociali sono marcate, le persone sono più distanti tra di loro, la stratificazione sociale, quindi lo status assumono una maggiore rilevanza, più importante diventa il confrontarsi, il misurarsi con gli altri, maggiori in definitiva sono le ansie da valutazione sociale. Nelle società opulente caratterizzate da elevati livelli di sperequazione nella distribuzione del reddito, gli individui tendono a essere più sensibili e influenzati dal giudizio di coloro con i quali entrano in contatto, sono preoccupati, ansiosi per come gli altri li vedono e li considerano. In un tale contesto dunque l'individuo tende a mettersi al riparo da certe insicurezze così da difendere la fiducia in se stesso, a presentarsi agli altri facendo leva su capacità, competenze personali per mostrarsi più capace dei propri interlocutori, vale a dire che ricorre a strategie di promozione e valorizzazione di sé per sostenere il proprio ego – come si è visto che avviene negli Stati Uniti. Gli individui che vivono in una società diseguale pertanto soffrono di ansie da valutazione sociale e tendono ad attribuire un'enorme importanza allo status occupato nella stratificazione sociale. Il che porta gli individui ad essere esteriormente più duri e insensibili, ma più fragili dentro, a farli diventare cioè dei soggetti incapaci di accettare ed elaborare una critica, meno in grado di costruire buone e solide relazioni sociali, di riconoscere i propri errori e di considerarli come un'occasione per migliorare se stessi.

Come si è detto anche l'Italia rientra tra i paesi considerati in tale studio, e la sua posizione non è motivo di vanto, come si vede dal grafico sopra riportato. L'Italia, infatti, presenta un livello di disegualianza tra i maggiori in Europa - superiore a quello di Germania, Francia, Grecia, Spagna, Svizzera, Paesi Scandinavi - e si colloca anche tra le società più diseguali nell'Occidente sviluppato. Di conseguenza in Italia l'incidenza dei problemi sociali e sanitari è significativa. Tra i paesi modello per livello di uguaglianza, troviamo non solo il Giappone, come si è visto, ma anche un

paese europeo, vale a dire la Svezia. Si tratta di due paesi che sono approdati a un basso grado di diseguaglianza in modi diversi, e quindi mostrano due possibili strade che gli altri paesi potrebbero intraprendere per cercare di realizzare una società meno diseguale. La Svezia è riuscita a ridurre il livello di diseguaglianza affidandosi a un'efficiente politica redistributiva, con un sistema assistenziale che costituisce un modello da seguire sotto tutti punti di vista, sistema che per essere mantenuto necessita di una spesa sociale molto alta, che infatti è tra le più alte dei paesi sviluppati. In Giappone invece la spesa sociale - in termini di percentuale sul PIL – presenta uno dei livelli più bassi tra i paesi occidentali, quindi la riduzione delle diseguaglianze in tale paese non è da attribuire a una politica redistributiva, quanto piuttosto a una maggiore uniformità dei redditi di mercato, al lordo di imposte e sussidi. Dall'esperienza svedese e da quella giapponese, si deduce che è possibile ridurre la diseguaglianza in due modi diversi: facendo ricorso al sistema fiscale, così da redistribuire redditi altrimenti sperequati, oppure riducendo il divario dei redditi al lordo di imposte e sussidi. Il che mostra che non è sempre necessaria una forte presenza del governo nell'economia per raggiungere una società più votata all'uguaglianza.

L'aspetto più interessante cui lo studio di Wilkinson e Pickett perviene tuttavia non è rappresentato tanto dal dato per cui i problemi sociali e sanitari sono più marcati e presenti nelle società caratterizzate da elevati livelli di diseguaglianza nella distribuzione del reddito. Il che, infatti, potrebbe apparire abbastanza scontato. Il vero valore del loro lavoro consiste piuttosto nell'aver fatto emergere che la diseguaglianza danneggia la stragrande maggioranza della popolazione. Ciò significa che in una società più diseguale non solo i poveri ma anche i più ricchi stanno peggio, e che quindi una riduzione della diseguaglianza rappresenta un elemento che comporta vantaggi per tutta la popolazione, ricchi e poveri. Nel senso comune invece si sostiene che il porre in essere una tale azione vada a beneficio soprattutto dei più svantaggiati. Non solo i poveri, ma anche i ricchi hanno una vita migliore se inseriti in una società votata all'uguaglianza. Tale scoperta è veramente straordinaria: nei paesi dell'Occidente sviluppato, anche la parte più benestante della popolazione trae benefici da una più perequata distribuzione del reddito all'interno della società. I governi di questi paesi quindi se vogliono migliorare la qualità della vita della popolazione tutta, grazie a tale studio hanno trovato la ricetta: ridurre le diseguaglianze.

Secondo l'OCSE, la crisi (nata come finanziaria e divenuta poi economica) esplosa nel 2007 negli Stati Uniti ha determinato una crescita dei livelli di diseguaglianza, rendendo il mondo più diseguale. Nello specifico l'OCSE stima che nel triennio successivo al 2007, la crescita dei livelli di diseguaglianza è stata maggiore di quella registrata nei dodici anni precedenti. L'OCSE, altresì, ha lanciato un monito. Se è vero che le misure del welfare state hanno reso possibile attenuare le ricadute più negative per la popolazione che tali eventi hanno determinato, soprattutto per certe



fasce sociali, ulteriori tagli alla spesa sociale nei paesi dell'area OCSE - tagli che, come si è visto, sono stati attuati con particolare incisività anche in Italia – rischiano di determinare un grave incremento della disuguaglianza e della povertà negli anni a venire. Fenomeno quest'ultimo che, come si è già avuto modo di ricordare nelle pagine precedenti, comporta delle potenziali conseguenze destabilizzanti per l'ordine sociale e per la coesione sociale. L'Italia, tra i paesi OCSE, ha conosciuto una crescita consistente dei livelli di disuguaglianza. Dal Grafico sotto riportato emerge come in Italia la crisi ha avuto ricadute negative soprattutto per le fasce più vulnerabili della popolazione. Si tratta di una tendenza che è presente in quasi tutti gli altri paesi OCSE. Il caso italiano, tuttavia, si inserisce tra quelli in cui tale impatto è stato più forte così come significativo è stato il divario tra ciò che la parte più povera della popolazione ha dovuto (e deve tuttora, almeno in parte) affrontare e quello che ha conosciuto la parte più benestante di quella, determinando in tale modo una crescita dei livelli di disuguaglianza.

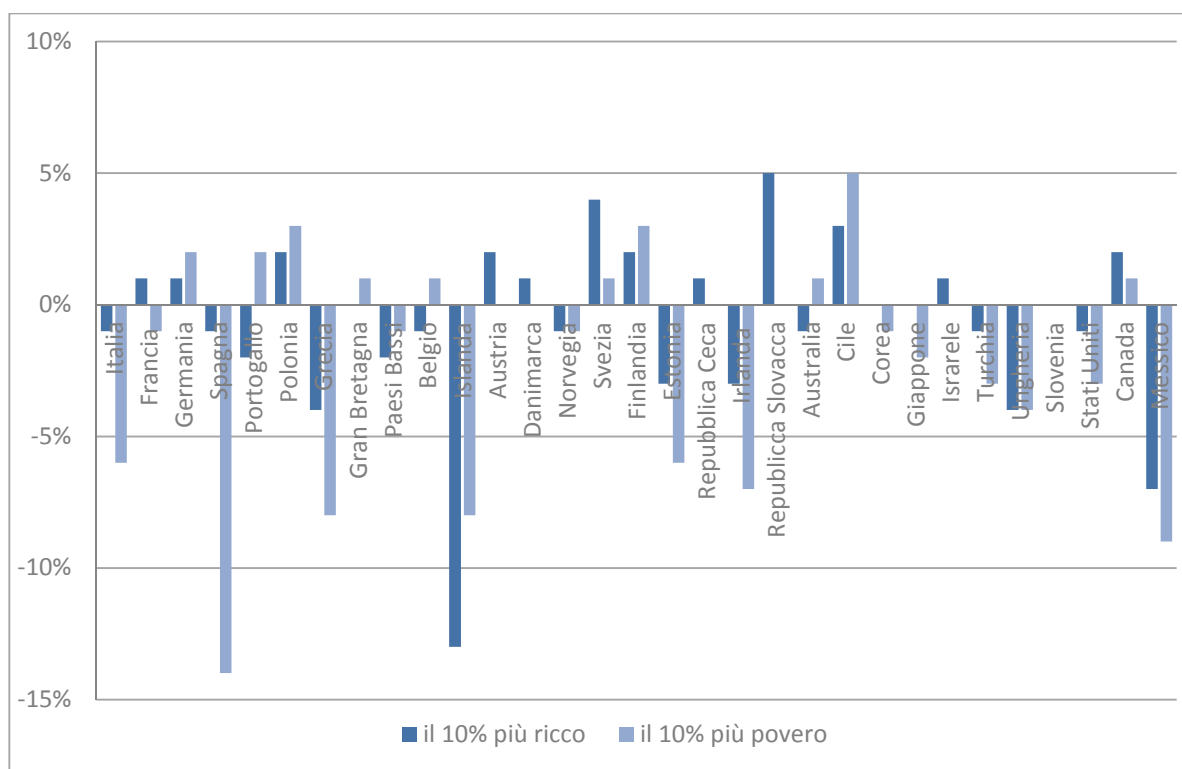


Grafico 29. Incremento percentuale del reddito familiare disponibile goduto rispettivamente dal 10 per cento più ricco della popolazione e dal 10 per cento più povero nel triennio 2007-2010.

Fonte: OCSE.

Nel triennio 2007-2010, l'OCSE ha stimato che in Italia il 10 per cento più ricco della popolazione ha visto ridursi il proprio reddito familiare disponibile dell'1 per cento, mentre per il 10 per cento più povero tale calo è stato del 6 per cento. Non in tutti paesi dell'area OCSE, però, nel triennio

considerato si è registrata una riduzione del reddito familiare disponibile tanto per il gruppo più ricco e quanto per quello più povero della popolazione. In alcuni paesi, infatti, il reddito familiare disponibile è rimasto invariato per entrambi i gruppi o per uno solo, in altri è aumentato per entrambi, in altri ancora un gruppo ha conosciuto una riduzione e l'altro un incremento. Ad esempio, in Svezia sia il gruppo dei più ricchi che quello dei più poveri ha visto aumentare il proprio reddito familiare disponibile, rispettivamente del 4 per cento e dell'1 per cento. Stessa dinamica in Germania, sebbene con percentuali differenti: l'incremento è stato dell'1 per cento per i più ricchi e del 2 per cento per i più poveri. In Francia, invece, c'è stato un aumento del reddito familiare disponibile pari all'1 per cento per il gruppo dei più ricchi, mentre i più poveri hanno conosciuto un calo della stessa entità. Per quanto riguarda la Gran Bretagna, invariato è rimasto il livello dei più ricchi, laddove quello dei più poveri si è ridotto dell'1 per cento. Si tratta di dati che rendono quanto mai evidente quella che è la gravità della situazione italiana. Tale gravità però emerge ancora più chiaramente (e drammaticamente) se si considera quanto nel triennio post-crisi è accaduto negli Stati Uniti, vale a dire nel paese in cui il livello delle disuguaglianze è così elevato da far parlare di una polarizzazione vera e propria all'interno della società tra ricchi e poveri, come tra l'altro l'analisi di Wilkinson e Pickett (2009), di cui si è detto sopra, ha documentato. Negli Stati Uniti sia i più ricchi che i più poveri sono stati colpiti negativamente dalla crisi, ma in misura ovviamente differente, data la disuguaglianza preesistente. Il 10 per cento più ricco della popolazione statunitense ha conosciuto un calo del proprio reddito familiare disponibile dell'1 per cento, come avvenuto in Italia, ma per il 10 per cento più povero la riduzione è stata del 3 per cento, laddove quest'ultima nel caso italiano è stata pari al 6 per cento.

Per valutare il livello di disuguaglianza all'interno di una società un indicatore molto utile, come si è visto, è il coefficiente di Gini. Nel 2011 in Italia esso è pari allo 0,319, un valore superiore alla media UE28 (0,307) e che nel *benchmarking* con i paesi europei appare tra i più elevati. Il livello più alto del coefficiente di Gini è presente in Lituania (0,354), mentre il paese meno diseguale in Europa è la Norvegia (0,229). Tra i paesi che presentano per tale indicatore un valore inferiore a quello italiano, troviamo tra gli altri la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Slovenia, la Croazia, la Polonia. Quest'ultimo aspetto rende necessaria una precisazione in merito al coefficiente di Gini. Tale indicatore misura il livello di disuguaglianza nella distribuzione del reddito all'interno di una società, ma non è un indicatore della povertà. Se in una data società il coefficiente di Gini assume un valore prossimo allo zero, ciò significa esclusivamente che si tratta di una società caratterizzata da una tendenza all'uguaglianza, alla perequazione nella distribuzione del reddito, ma non che in quella società i poveri siano pochi o non ci siano proprio. Si potrebbe benissimo avere una situazione in cui tutti sono poveri allo stesso modo, si tratterebbe in ogni caso di una società eguale,

con un basso coefficiente di Gini, ma con alti valori negli indicatori di povertà. Mentre al crescere dei livelli di disuguaglianza all'interno di una società, cresce anche la massa dei poveri.

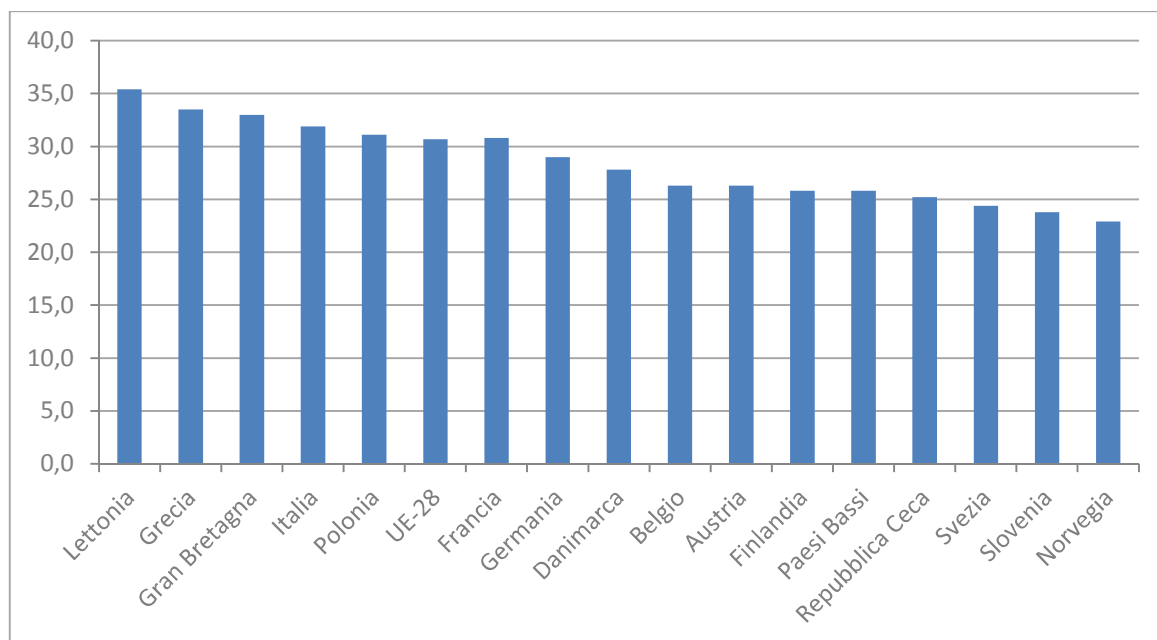


Grafico 30. Coefficiente di Gini in alcuni paesi europei (scala 1-100). Anno 2011.

Fonte: EUROSTAT.

Constatato che l'Italia presenta nello scenario europeo un valore del coefficiente di Gini tra i più alti e che la crisi ha prodotto un incremento della disuguaglianza, dal momento che i suoi effetti negativi si sono riverberati maggiormente sulle fasce più povere e vulnerabili della popolazione, determinando in tal modo un peggioramento delle loro condizioni di vita, vediamo ora cosa emerge considerando gli indicatori di povertà. Secondo l'ISTAT, nel 2012 si trova in condizioni di povertà relativa<sup>14</sup> il 12,7 per cento delle famiglie italiane, vale a dire 3 milioni e 282 mila famiglie - che corrispondono a 9 milioni e 563 mila individui, il 15,8 per cento della popolazione. La percentuale di famiglie in povertà relativa è superiore rispetto a quella dell'anno precedente (11,1 per cento), e altresì è aumentata in tutte le ripartizioni geografiche. Il Mezzogiorno tuttavia è la ripartizione geografica che, partendo da livelli molto più elevati sia rispetto al dato medio nazionale che a quelli del Centro e del Nord, ha visto il più grave peggioramento in tal senso. In tale macroregione, infatti, le famiglie in condizioni di povertà relativa sono passate dal 23,3 per cento al 26,2 per cento, facendo registrare in tal modo un incremento di quasi 3 p.p. in un solo anno.

<sup>14</sup> Si trova in una condizione di povertà relativa colui che possiede risorse significativamente inferiori a quelle possedute in media dagli altri membri della società in cui vive.

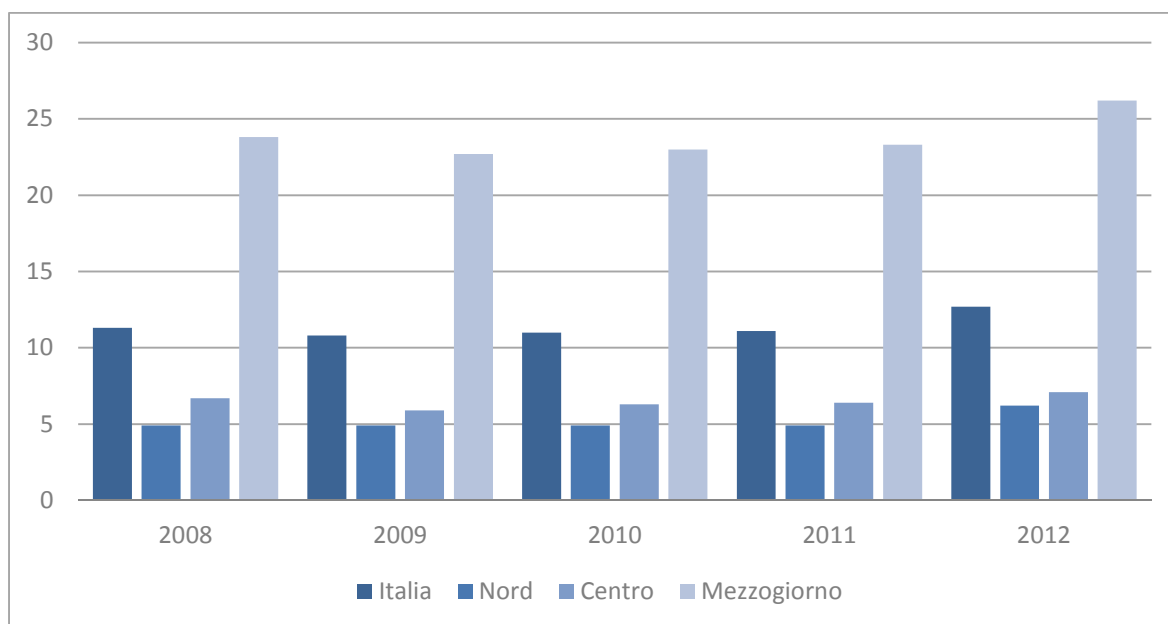


Grafico 31. Incidenza della povertà relativa sulle famiglie italiane, per ripartizione geografica. Anni 2008-2012.  
Fonte: ISTAT.

Emerge inoltre come il fenomeno della povertà relativa sia arrivato a toccare modelli familiari tradizionalmente immuni da esso. Cresce, infatti, rispetto al 2011 l'incidenza della povertà relativa per le coppie con uno (dal 10,4 per cento al 15,4 per cento) o due figli (dal 14,8 per cento al 17,4 per cento). Le famiglie con almeno un figlio minore sono quelle che si trovano a dover affrontare le difficoltà maggiori, tant'è che l'incidenza della povertà relativa per queste famiglie è salita dal 15,6 per cento al 18,3 per cento. L'incidenza della povertà relativa rispetto al 2011 è cresciuta anche per le famiglie in cui la persona di riferimento ha un diploma o un titolo di studio superiore (dal 5 per cento al 6,4 per cento), non solo per quelle meno istruite. Tendenza questa che ha riguardato altresì le famiglie in cui la persona di riferimento è occupata (dal 9,1 per cento al 10,8 per cento), soprattutto nel caso di dipendenti, anche se dirigente o impiegato. Tra le famiglie con a capo una persona non occupata, sono soprattutto quelle in cui essa è in cerca di lavoro ad aver subito un peggioramento tra i più marcati (dal 27,8 per cento al 35,6 per cento). L'incidenza della povertà relativa si è ridotta per un solo tipo di struttura familiare: le persone anziane che vivono da sole, che dipendono quindi da pensioni, la percentuale in tal caso, infatti, è scesa dal 10,1 per cento del 2011 all'8,6 per cento del 2012.

Per quanto riguarda l'intensità della povertà relativa, vale a dire quanto poveri sono i poveri o più precisamente quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie è inferiore, in termini percentuali, alla soglia della povertà, questa a livello nazionale nel 2012 è pari al 19,9 per cento. Considerando le ripartizioni geografiche emerge come è nel Sud, ovvero laddove la povertà è più diffusa, che essa è anche più grave.

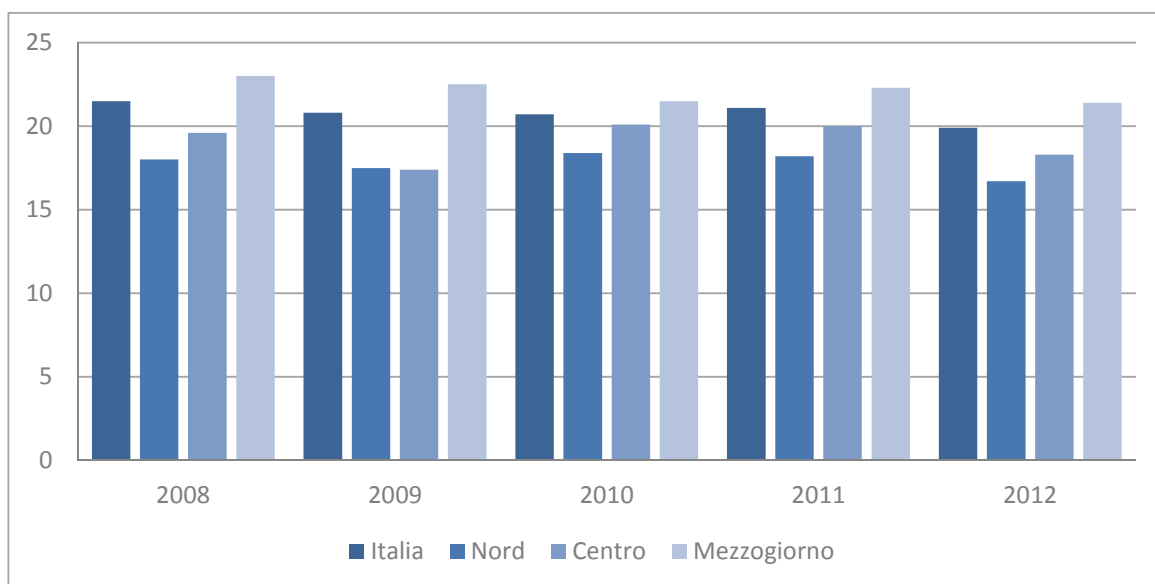


Grafico 32. Intensità della povertà relativa sulle famiglie italiane, per ripartizione geografica. Anni 2008-2012.  
Fonte: ISTAT.

Rispetto al 2011, l'intensità della povertà relativa si è ridotta tanto a livello nazionale (si è passati infatti dal 21,1 per cento al 19,9 per cento), quanto nelle tre macro regioni (dal 18,2 per cento al 16,7 per cento nel Nord, dal 20 per cento al 18,3 per cento nel Centro, dal 22,3 per cento al 21,4 per cento nel Sud), però, come si è visto sopra, la povertà è divenuta un fenomeno più diffuso. Tale riduzione dell'intensità della povertà relativa potrebbe essere imputata proprio al fatto che tale fenomeno si è esteso, arrivando a interessare famiglie tradizionalmente esenti da tale rischio. Queste famiglie, come quelle con a capo un occupato, una persona almeno diplomata, le coppie con uno o due figli, insomma famiglie della classe media, entrando per la prima volta in una situazione di povertà relativa, è molto probabile che siano poco sotto la soglia, quindi non molto povere. Nella misura in cui tale diffusione del fenomeno della povertà tra famiglie che in precedenza non si erano mai trovate a fare i conti con esso è stata ampia, è probabile che ciò abbia determinato quella riduzione di gravità, proprio perché i nuovi arrivati partivano da una situazione diciamo normale, cioè ben sopra la soglia. Se quindi la riduzione dell'intensità della povertà ad una lettura superficiale potrebbe apparire come un dato totalmente positivo, conducendo una più attenta e completa analisi – in particolar modo tendendo conto anche di come è cambiata nel medesimo arco temporale la percentuale di persone in condizioni di povertà relativa - emerge un quadro opposto, poiché ci si rende conto del fatto che la situazione è peggiorata. Ciò che si vuole dire, insomma, è che se tra il 2011 e il 2012 l'intensità della povertà è diminuita, la causa non è da individuare in un miglioramento delle condizioni di vita di chi era già povero nel 2011, quanto piuttosto nella parallela estensione del fenomeno della povertà a persone che prima non ne erano interessate, vale a dire ai nuovi entrati nel gruppo dei poveri - nello specifico persone appartenenti alla classe media.

Per quanto riguarda l'incidenza della povertà assoluta<sup>15</sup> tra le famiglie italiane, nel 2012 l'ISTAT stima che è il 6,8 per cento delle famiglie a trovarsi in tale condizione, vale a dire 1 milione e 725 mila famiglie - che corrispondono a 4 milioni e 814 mila individui, l'8 per cento della popolazione. La percentuale di famiglie in povertà assoluta è un dato che è cresciuto di 1,6 p.p. rispetto al 2011, e guardando alla distribuzione del fenomeno tra le tre ripartizioni geografiche, anche in questo caso è il Meridione a detenere il primato negativo. Se nel Nord e nel Centro rispettivamente il 5,5 per cento e il 5,1 per cento delle famiglie si trova in una situazione di povertà assoluta, nel Sud tale percentuale sale al 9,8 per cento. L'incidenza della povertà assoluta sulle famiglie è cresciuta rispetto al 2011 in tutte e tre le macro regioni: nel Nord, così come nel Meridione l'incremento è stato di 1,8 p.p., mentre nel Centro di 1 p.p.. Il fenomeno della povertà assoluta rispetto al 2011 si è diffuso soprattutto tra le famiglie numerose, che sono anche quelle in cui sono presenti figli. Si è aggravata, infatti, la condizione delle coppie con un figlio (dal 4 per cento al 5,9 per cento), quella delle coppie con due figli (dal 4,9 per cento al 7,8 per cento), ma sono soprattutto le coppie con tre o più figli ad aver subito il peggioramento più marcato (dal 10,4 per cento al 16,2 per cento), e in ciascun caso le percentuali si alzano ulteriormente se nel nucleo c'è almeno un figlio minore.

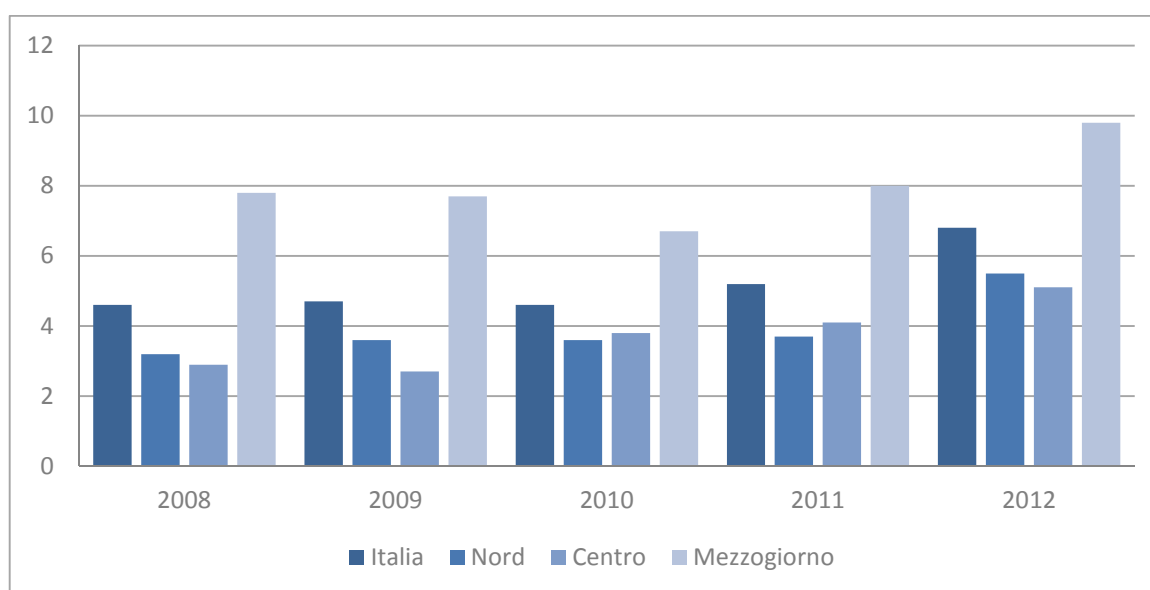


Grafico 33. Incidenza della povertà assoluta sulle famiglie italiane, per ripartizione geografica. Anni 2008-2012.  
Fonte: ISTAT.

<sup>15</sup> Si trova in una condizione di povertà assoluta la famiglia la cui spesa media mensile è inferiore a quella necessaria per acquistare il paniere di beni e servizi (il paniere di povertà assoluta), che nel contesto italiano in un dato momento temporale è ritenuto essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile.

Particolarmente allarmante è la crescita dell'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie con tre o più figli minori, nella misura in cui questa è passata dal 10,9 per cento del 2011 al 17,1 per cento del 2012, vale a dire un balzo di 6,2 p.p. in un solo anno. Le famiglie monogenitoriali sono state anch'esse interessate da un significativo incremento dell'incidenza della povertà assoluta, la quale, infatti, passa dal 5,8 per cento del 2011 al 9,1 per cento nell'anno successivo, un dato, come per le coppie con due figli e per quelle con tre o più figli, superiore alla media nazionale, cui si aggiunge anche il gruppo delle coppie con un figlio se si considerano i nuclei con minori. Come nel caso della povertà relativa, anche per quella assoluta il possesso di un titolo di studio medio alto (almeno diploma) e l'avere un lavoro, anche qualora si tratti di un lavoro di livello professionale elevato, non rappresentano più fattori in grado di mettere al riparo da tale rischio. La povertà nelle società contemporanee, complesse e dinamiche e (aggiungiamo) in un periodo di persistente congiuntura economica negativa come quello in cui ci troviamo, si è democratizzata, come si è visto sopra, arrivando a interessare gruppi sociali che tradizionalmente ne erano totalmente immuni, contribuendo in tal modo a generare un diffuso senso di insicurezza. Peggiorano le condizioni di vita non solo delle famiglie di non occupati o senza ritirati dal lavoro, quindi quelle di persone in cerca di occupazione, in quanto trend negativi si registrano anche per le famiglie con tutti i componenti occupati (dal 2,5 per cento al 3,6 per cento) o con a capo un occupato (dal 3,9 per cento al 5,5 per cento). Tra le famiglie di occupati la diffusione della povertà assoluta aumenta non solo tra le famiglie di operai (un trend questo che si è intensificato con lo scoppio della crisi, e nel 2012 è pari al 9,4 per cento, un incremento di quasi 2 p.p. su base annua) o di lavoratori autonomi (dal 2,9 al 4,6 per cento, anche in tal caso un incremento significativo se paragonato con l'andamento degli anni precedenti), ma anche tra quelle di dirigenti e impiegati (dall'1,3 per cento al 2,6 per cento, un dato che nel periodo 2005-2011 aveva raggiunto il punto massimo, non a caso, nel 2009 con l'1,5 per cento). La classe media, insomma, conosce un generale deterioramento delle proprie condizioni di vita<sup>16</sup>.

Nel 2011, secondo l'EUROSTAT, le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale in Italia sono il 28,2 per cento della popolazione, una percentuale tra le più alte nella UE28, nella quale il dato medio è pari al 24,3 per cento della popolazione. Percentuale quella italiana inferiore solo a quella di paesi come Ungheria, Croazia, Romania, Lettonia, Bulgaria.

---

<sup>16</sup> Un sondaggio condotto da Swg per Legacoopsociali, in occasione del III Congresso Nazionale tenutosi nel novembre 2013, ha rilevato a tal proposito un dato molto interessante. Se nel 2002 quasi il 70 per cento degli italiani si percepiva come appartenente alla classe media, nel 2013 il dato è crollato al 39 per cento. Il ceto medio pare dunque essere anch'esso travolto da quel senso di insicurezza e di ansia per il futuro, che è caratteristico delle società tardo-moderne, e che la crisi ha ulteriormente accentuato.

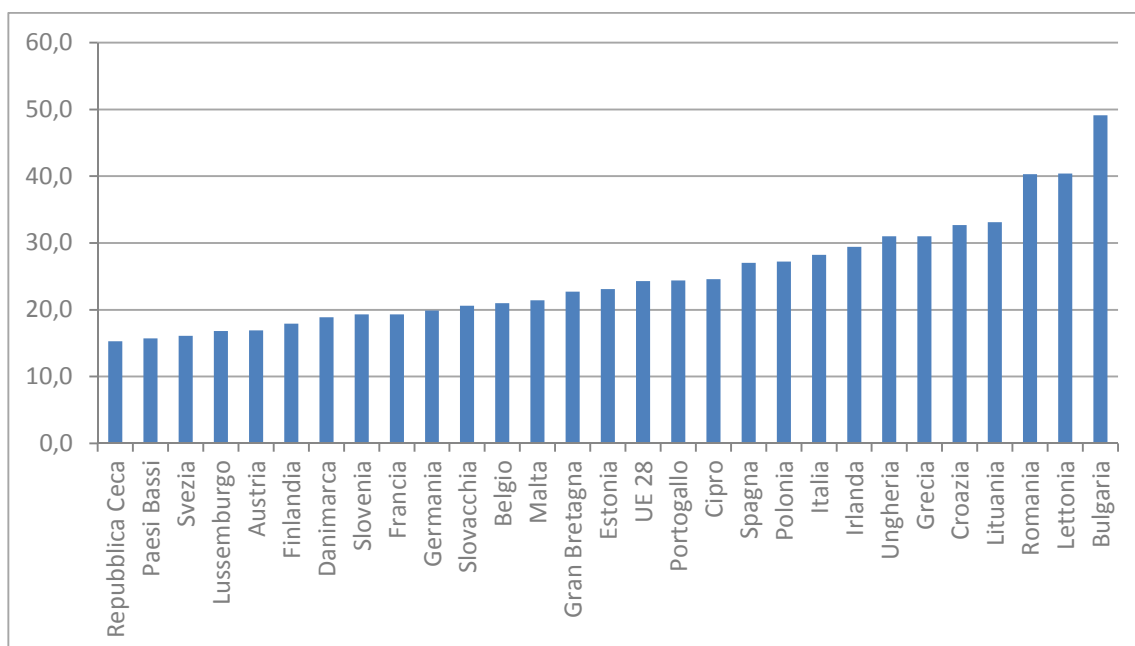


Grafico 34. Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (per cento della popolazione totale). UE-28. Anno 2011.  
Fonte: EUROSTAT.

Il fenomeno della povertà, che si tratti di quella relativa o di quella assoluta, colpisce, come si è visto, soprattutto le famiglie numerose, che nella maggior parte dei casi sono famiglie con figli, e la crisi pare aver ulteriormente aggravato tale tendenza. La situazione delle famiglie con figli, come si è detto, peggiora ancora di più se nel nucleo è presente almeno un minore. Su 4 milioni e 814 mila individui in condizioni di povertà assoluta nel 2012, 1 milione e 58 mila sono minori (vale a dire quasi il 22 per cento). Rispetto al 2011 i minori in povertà assoluta sono aumentati di 335 mila unità, con un'incidenza che è passata dal 7 al 10,3 per cento. Emerge qui una particolarità della società italiana. Nei paesi nordici, che sono quelli che presentano i tassi di povertà più bassi, dal momento che presentano un welfare state generoso e universalistico, ad essere esposti al rischio di povertà sono soprattutto le persone che vivono da sole e gli immigrati. Nei paesi anglosassoni, ma anche in molti paesi dell'Europa centro-occidentale, come la Germania, l'Olanda, l'Austria, ad essere maggiormente esposti al rischio di cadere in uno stato di povertà sono gli adulti soli e le famiglie monogenitoriale in cui l'unico genitore è rappresentato dalla madre. In Italia, invece, oltre agli anziani, in specie soli, sono le famiglie con tre o più figli ad essere più esposte al rischio di povertà (Saraceno e Naldini, 2007). Nella società italiana, quindi, l'avere più di due figli comporta un innalzamento del rischio di povertà. Tale peculiarità è da imputare al fatto che tali famiglie sono presenti soprattutto nel Mezzogiorno, vale a dire nella macro regione italiana che versa in un perenne stato di arretratezza socio-economica, in cui forti sono le difficoltà occupazionali, mediamente più bassi sono i redditi familiari e individuali, e certamente non si può non chiamare in



causa un welfare state che, come si è visto, quanto a sostegno del costo dei figli è agli ultimi posti in Europa. Un altro importante elemento, che concorre a spiegare con gli altri citati la correlazione positiva tra il numero di figli nel nucleo familiare e il rischio di povertà cui questo è esposto, è da individuare nel fatto che nelle famiglie in cui ci sono molti figli è più difficile che la madre lavori. Si tratta di un aspetto molto importante che è da ricondurre ancora una volta al welfare state, nella misura in cui esso si caratterizza per la mancanza di adeguate politiche di conciliazione. Tant'è che rispetto agli altri paesi dell'area OCSE le donne italiane si trovano a dover affrontare molte più difficoltà nel cercare di conciliare lavoro e famiglia<sup>17</sup>. A tal punto che spesso non è possibile per esse trovare realizzazione tanto nel campo familiare quanto in quello professionale, cosicché si trovano di fronte a un bivio: o avere figli o lavorare, situazione questa che contribuisce a spiegare i bassi livelli del tasso di fecondità e del tasso di occupazione femminile, che si registrano in Italia. A rendere così complicato per le donne italiane conciliare lavoro e famiglia, specialmente se si hanno dei figli in tenera età, è anche la scarsa flessibilità degli orari di lavoro, ma anche di quelli degli asili nido. Il fatto che nelle famiglie con tre o più figli la madre non lavori, a causa dei motivi sopra visti, rappresenta una grave mancanza, nella misura in cui il loro lavoro costituisce un fattore di protezione e di contrasto alla povertà, e quindi un elemento di innalzamento del benessere economico e sociale della famiglia, cosicché le opportunità future dei figli possano migliorare. Si capisce allora come nel momento in cui le famiglie con più figli sono quelle più esposte al rischio di povertà, lo sviluppo di adeguate politiche di conciliazione, tanto dal lato delle madri quanto da quello dei padri – agendo in tal modo anche per ridurre l'ampia disparità di genere – costituisca una strada che va necessariamente intrapresa. Il che rappresenta un'azione ancora più urgente in un periodo economico negativo come l'attuale, in cui tali famiglie vedono crescere più delle altre le difficoltà da affrontare ogni giorno.

Se si guarda al contesto europeo la situazione dei minori italiani appare particolarmente seria. Sebbene in quasi tutti i paesi europei, la classe d'età 0-17 anni rappresenta quella a più alto rischio di povertà o esclusione sociale, non in tutti paesi lo è nella stessa misura. Ci sono altresì dei paesi in Europa, in cui non sono i minori la fascia d'età maggiormente esposta al rischio di povertà o esclusione sociale. Bulgaria, Cipro, Slovenia, Finlandia e Svezia, ad esempio, sono i paesi in cui gli anziani rappresentano il gruppo per età della popolazione a maggior rischio, mentre in Danimarca, Germania, Grecia, e Lituania lo sono gli adulti. Nella UE28 nel 2011, il 27,1 per cento dei minori è esposto al rischio di povertà o esclusione sociale, nella fascia d'età successiva, quella dei 18-64enni, lo sono il 24,4 per cento degli individui, mentre nella fascia d'età 65-e più, la percentuale è del 20,5 per cento. Per quanto riguarda l'Italia, nel 2011 sono il 32,2 per cento dei minori a essere a rischio

---

<sup>17</sup> *Doing better for families* 2011. OCSE.

di povertà o esclusione sociale, una percentuale uguale a quella della Croazia, superiore alla media UE28 e tra le più elevate.

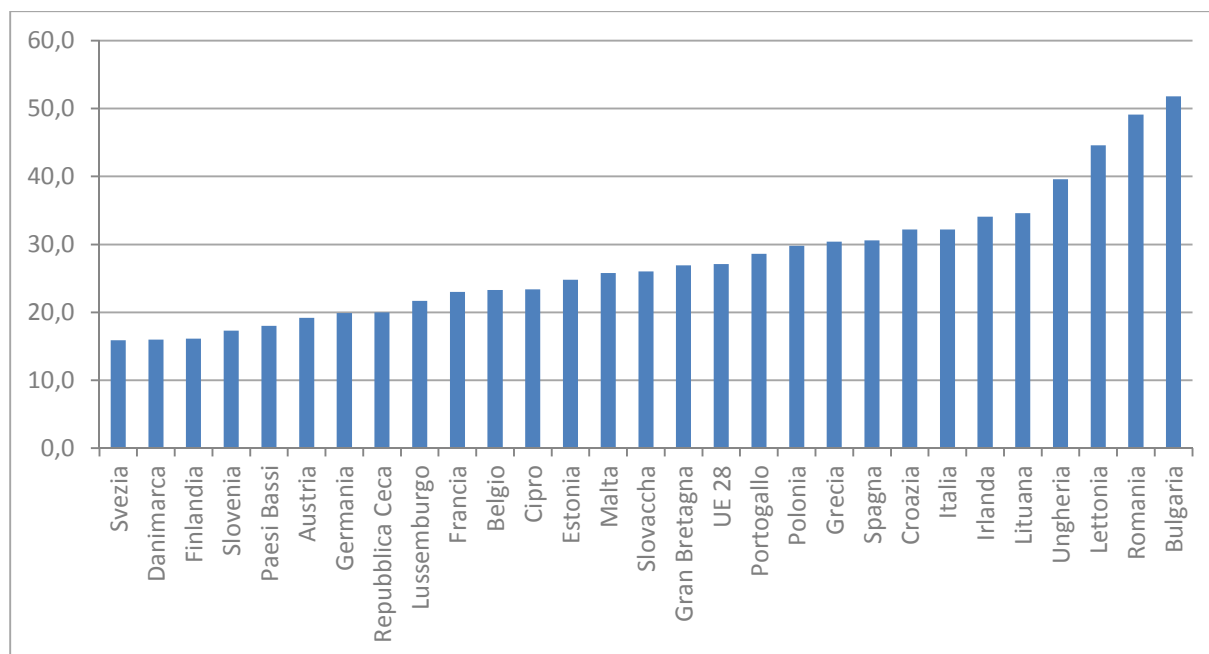


Grafico 35. Minori (per cento) a rischio di povertà o di esclusione sociale. UE-28. Anno 2011.  
Fonte: EUROSTAT.

Si tratta inoltre di un dato superiore a quello medio nazionale, dal momento che è il 28,2 per cento della popolazione italiana a essere a rischio di povertà o esclusione sociale. L'Irlanda (34,1 per cento), la Lettonia (44,6 per cento), la Lituania (34,6 per cento), l'Ungheria (39,6 per cento), la Romania (49,1 per cento) e la Bulgaria (51,8 per cento) sono i paesi europei in cui la situazione dei minori è più grave di quella presente in Italia. La Svezia invece è il paese dove si riscontra la più bassa percentuale di minori a rischio di povertà o esclusione sociale, nella misura in cui si trovano esposti a tale rischio solo il 15,9 per cento degli individui appartenenti a tale fascia d'età – in Italia sono più che il doppio – valori peraltro simili si registrano in tutti gli altri paesi nordici. I fattori che incidono sul rischio di povertà o esclusione sociale nei minori sono da individuare nella condizione lavorativa dei genitori, specialmente della madre, nei loro livelli di istruzione, nella loro nazionalità (i figli di immigrati sono esposti a tale rischio maggiormente di quelli degli autoctoni), altresì fondamentale, come si è visto, è la presenza di politiche di conciliazione tanto per le madri quanto per i padri, così come i trasferimenti a sostegno del costo dei figli. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la mancanza di un sistema universalistico di assegni familiari costituisce una grave lacuna e un fattore che certamente, nel caso di famiglie in situazioni di difficoltà, incrementa il rischio di

povertà o esclusione sociale per i minori. L'Italia, la Spagna e la Grecia nell'UE15, come detto in precedenza, sono gli unici paesi a soffrire di tale deficit, e non a caso sono quelli che presentano, soprattutto l'Italia, percentuali di minori esposti a tale rischio tra le più elevate.

In Italia, il procedere in maniera incisiva delle trasformazioni economiche e di quelle socio-demografiche ha determinato un aggravamento della questione sociale – specialmente nel Mezzogiorno, dove la situazione di partenza era già di per sé critica - e altresì ne ha esteso la diffusione tra la popolazione, arrivando a coinvolgere gruppi sociali che tradizionalmente hanno beneficiato di una posizione sociale sicura, al riparo dal rischio di povertà o di esclusione sociale. A determinare una tale tendenza verso la democratizzazione della povertà e l'estensione dell'area della vulnerabilità sociale ha contribuito in modo significativo la crisi del 2008. Questa, originatasi nel mondo dei mercati finanziari, è divenuta successivamente una crisi dell'economia reale, andando quindi a impattare negativamente sulle condizioni del mercato del lavoro, generando una crisi occupazionale, che a sua volta ha provocato difficoltà più o meno maggiori per le famiglie. La crisi finanziaria, tuttavia, non è solo evoluta in una crisi economica, dal momento che si è trasformata anche in una crisi fiscale dello Stato, come si è visto. In tal modo si è venuta a delineare una situazione la cui soluzione appare alquanto complessa. Lo Stato si è ritrovato a corto di risorse, alle prese con il macigno del debito pubblico – cosa particolarmente vera per l'Italia - cosicché si è reso necessario innalzare tasse e contributi per tappare i buchi di bilancio, ma nello stesso tempo è venuto meno il lavoro, vale a dire ciò che fa vivere e funzionare la società, nella misura in cui si tratta della fonte da cui deriva ciò che ci permette di pagare quelle tasse e di versare quei contributi. Nel momento in cui la questione sociale rischia di trasformarsi in un'emergenza sociale, con tutte le potenziali ricadute per l'ordine sociale che ciò si trascina dietro, investire sul welfare state diventa un qualcosa di non più rinviabile. Rinnovare le politiche sociali, dando finalmente applicazione pratica a quanto contenuto nella 328/2000 - che fino ad oggi è rimasta per lo più sulla carta - renderebbe possibile adeguare almeno in parte l'assetto del welfare state a quello di una società complessa, dinamica e profondamente mutata rispetto a quella che era presente quando tale sistema istituzionale fu istituito. C'è, tuttavia, da sottolineare, un aspetto fondamentale. Alla luce di quello che è lo scenario sociale odierno e, ancora di più, di quelle che sono le tendenze in atto, probabilmente implementare la 328 non sarebbe sufficiente per affrontare tutte le criticità. Certamente si tratterebbe di un primo importante passo – soprattutto se si considera il blocco che negli ultimi anni si è registrato, e si sta continuando a registrare, in tale area. Un primo passo che tuttavia dovrebbe essere affiancato, sostenuto da interventi sostanziali sulle politiche del lavoro, della casa, pensionistiche e della sanità. Insomma, sarebbe necessaria una riforma strutturale che combini e integri, in maniera armoniosa e coerente, le azioni poste in essere nei diversi ambiti. Un

tale intervento – che tuttavia continua a non comparire all’orizzonte - permetterebbe di rispondere ai bisogni emergenti, migliorare le condizioni di vita, il benessere della popolazione. Permetterebbe, dunque, di perseguire il fine primo e ultimo del welfare state, un fine che allo stato attuale è tradito.

### *Quale futuro per il welfare state*

#### *5.1 Welfare e democrazia*

Nei capitoli precedenti si è definita la crisi del welfare state come l'inadeguatezza delle misure, dei servizi previsti rispetto alla domanda, quindi a quelli che sono i bisogni e le esigenze emergenti all'interno di una società complessa e dinamica. Diamo ora una definizione più generale - che sarà utile nella trattazione del presente capitolo. La crisi del welfare state è la crisi della politica sociale di matrice statuale, di fronte alla quale si pone la necessità di individuare delle alternative. La questione sociale, che si declina nell'espandersi dell'area della vulnerabilità e dell'esclusione, con una forte crescita delle disuguaglianze sociali – come si è visto - richiede pertanto una ristrutturazione del sistema di welfare. Anzi, la radicalità delle trasformazioni economiche, sociali e demografiche in atto nella società italiana, così come la persistente inazione mostrata dalla politica su tale fronte fanno sì che apportare modifiche all'assetto attuale del welfare state non sia più sufficiente per affrontare adeguatamente la questione sociale. Ciò che si richiede, infatti, è semmai l'inizio di una nuova stagione per le politiche sociali, una innovazione completa e radicale della loro forma e sostanza. La necessità di un tale intervento organico e radicale non è certo emersa oggi *ex novo*. L'attuale fase, infatti, non ha fatto altro che rendere quella necessità più urgente, non ulteriormente rinviabile. Ciò, però, si verifica in un momento di particolare difficoltà per la finanza pubblica, a causa della persistente recessione economica, che fa sì che lo Stato non si trovi nelle condizioni tali da poter sostenere una riforma del welfare state e mantenere un welfare state centrato sull'attore pubblico come è stato fino ad oggi. La reazione che molto paesi europei hanno posto in essere dinanzi alla crisi, al rischio di default, alla crescita del debito pubblico è stata improntata – in maniera più o meno marcata - alla linea dell'*austerità*, accettando quindi gli effetti perversi che la scelta di una tale strategia avrebbe potuto comportare. In Italia, come si è visto, si è dato il via a una

decisa operazione di contrazione della spesa pubblica. Si è però trattato di un'operazione che non ha proceduto secondo un criterio di giustizia, se con quest'ultima intendiamo il fare parti diseguali ma adeguate. Seguire un tale criterio avrebbe, quindi, significato non ridurre in eguale misura le risorse in tutte le aree di spesa, ma attuare una combinazione appunto adeguata – adeguata rispetto al contesto - di tagli di diversa entità in alcune o in tutte quelle aree. Per fare un esempio: concentrare i tagli maggiori sul sociale, in un periodo di recessione economica, in cui la questione sociale raggiunge dimensioni e complessità inedite, non significa certamente seguire un criterio di giustizia nel decidere cosa e quanto tagliare. Quello del sociale è stato uno dei settori più colpiti dai tagli, diretti e indiretti, tanto che la contrazione della spesa pubblica pare poter essere identificata proprio con la contrazione della spesa sociale.

La persistenza, quando non l'aggravarsi, di un tale stato di cose sembra suggerisce che l'uscita dalla crisi del welfare state probabilmente non potrà che avvenire tramite soluzioni che vadano oltre un assetto che vede nell'attore pubblico l'unico presente e operante in tale ambito. Certe soluzioni convergono nell'elaborazione di un welfare pluralista e partecipato. In un welfare così definito, l'attore pubblico diventa solo uno dei differenti attori in gioco, che tuttavia riveste ovviamente un ruolo centrale, ossia quello di promotore, coordinatore, regista del processo di costruzione delle politiche sociali e garante della tutela e del perseguimento del bene collettivo. A ben vedere è una soluzione che, vista la sua complessità interna, pare realizzabile soprattutto per quanto riguarda il welfare sociale, cioè quello dei servizi che è di competenza degli enti locali. Tant'è che il livello di governo più vicino ai cittadini, quello comunale, presenta delle potenzialità molto interessanti, che permettono di legare il tema del welfare a quello della democrazia – che è ciò di cui si discuterà in tale paragrafo. Si tratta, pertanto, di sviluppare una riflessione sulla partecipazione, con riferimento al welfare locale. A tal proposito è necessario precisare un aspetto molto importante. Il welfare locale è solo una parte, certo di grande rilievo, del sistema di welfare state complessivo, pertanto le tante e più o meno gravi criticità che quest'ultimo presenta non possono ovviamente essere tutte affrontate e risolte a livello locale. Tale livello costituisce però un terreno fertile per sperimentare nuove pratiche, che in un secondo momento potrebbero essere esportate e sviluppate ad altri livelli spaziali-istituzionali, con tutti gli aggiustamenti che le diversità di contesto richiedono. L'attuale crisi della finanza pubblica e del welfare state può quindi diventare l'occasione per la messa a punto di un sistema di welfare, almeno a livello locale, che non solo sia più in grado di quello attuale di rispondere a vecchi e nuovi bisogni e a una domanda sociale in crescita, dinamica, articolata, ma anche capace di costituire un esempio di democrazia partecipativa, da estendere anche alle altre politiche pubbliche. In tal modo quindi si porrebbero anche le condizioni per superare, o quantomeno cercare di attenuare e contrastare, la crisi di legittimità che sta affliggendo, in maniera

crescente, il sistema democratico rappresentativo. Aspetto quest'ultimo di primaria importanza se si considera il fatto che da parte dei cittadini – soprattutto a livello locale – si elevano sempre più forti richieste di democraticità del processo di *policy making* e di partecipazione.

Nell'attuale scenario di crisi di legittimità in cui versa il sistema politico, la promozione di una più ampia e profonda partecipazione dei cittadini nell'ambito del discorso pubblico e del processo decisionale viene da più parti evocata come una strategia potenzialmente in grado di migliorare un rapporto in deterioramento, quale è quello tra i cittadini e le istituzioni politiche (Sintomer, 2009). Le autorità internazionali, nazionali e locali sembrano concordare sulle potenzialità della partecipazione. Di fronte, infatti, alle difficoltà della democrazia rappresentativa, percepita come non capace di soddisfare quelle aspettative - che essa stessa ha contribuito a suscitare - di partecipazione e democraticità provenienti in misura crescente dai cittadini, quindi di fronte alla sensazione di una politica sempre più distante dalla società, in tutte le democrazie occidentali si è sviluppato un dibattito, in cui varie voci si confrontano su come realizzare modelli di governo maggiormente partecipativi. Gli stati contemporanei presentano delle dimensioni territoriali tali da rendere materialmente impossibile il far rivivere l'ideale della democrazia diretta, realizzatosi nell'Atene del V e IV secolo, in cui il popolo riunito in assemblea esercitava direttamente la sovranità. Si è, pertanto, radicata la convinzione che l'attuale crisi della democrazia rappresentativa non la si supera abbondando totalmente quella forma di governo a favore di una nuova. In stati molto estesi territorialmente e che contano milioni di abitanti non c'è, infatti, un'alternativa alla democrazia rappresentativa, quindi il modo per andare oltre la crisi di quest'ultima consiste nell'innovare tale forma di governo. Il che può essere raggiunto inserendo all'interno del sistema democratico rappresentativo meccanismi di democrazia partecipativa, cosicché quest'ultima si qualifichi non come un'alternativa alla prima, ma come un qualcosa ad essa complementare, che quindi la completa, migliorandola, poiché permette di rafforzare la democrazia sostanziale. Molte esperienze volte a intrecciare principio rappresentativo e principio partecipativo sono state portate avanti, con maggior o minor successo, tanto in America – famoso è il bilancio partecipativo di Porto Alegre in Brasile - quanto in Europa<sup>1</sup>.

La partecipazione<sup>2</sup> – che può presentare diverse varianti, tant'è vero che sono state messe a punto varie scale, come si vedrà - materialmente si traduce nella deliberazione, quindi in una situazione che vede differenti attori impegnati in uno scambio comunicativo, il cui scopo superiore è la realizzazione del bene comune. Tale scambio comunicativo può essere più o meno asimmetrico, nel

---

<sup>1</sup> La letteratura relativa al tema della partecipazione è molto vasta. Alcuni testi di riferimento sono i seguenti: Gallino (1978); Cotta (1979); Ceri (1999); Cooke e Kothari (2001); Hickey e Mohan (2005); Pellizzoni (2005b); Ciarini (2006); Pastore (2010).

<sup>2</sup> È bene precisare che il concetto di partecipazione presenta due distinte accezioni: il prendere parte e l'essere parte. Nella riflessione qui sviluppata si fa riferimento alla prima delle due.

senso che gli attori partecipanti possono non avere tutti la medesima capacità/possibilità di incidere in egual modo e misura sul processo, alcuni possono svolgere un ruolo più attivo di altri, così come taluni possono apportare un contributo maggiore, più importante. La partecipazione può pertanto essere definita come «un processo di interazione cui gli attori prendono parte esercitando una potenziale *influenza* sui modi e sugli esiti dello stesso e quindi sulla distribuzione e le differenze di potere inizialmente presenti» (Villa, 2011a p. 4, corsivo dell'Autore). La presenza e il ruolo degli attori all'interno di una data attività, relazione e/o contesto costituiscono una condizione necessaria, ma non sufficiente per annoverare quella esperienza nella categoria concettuale della partecipazione (Tomei e Villa, 2012). Questo perché la partecipazione presuppone e si realizza in una relazione di influenza. Da ciò si capisce che affinché la prassi partecipativa risulti efficiente e incisiva, favorendo un ruolo effettivo ai vari attori che vi prendono parte – nel senso quindi di capacità/possibilità di esercitare una qualche forma di influenza - è necessario che essa si realizzi in contesti di dimensioni circoscritte. Il livello locale rappresenta, dunque, l'ambito ideale per la partecipazione, dal momento che in esso tale prassi può pervenire alla sua migliore realizzazione, vale a dire essere il più inclusiva e efficiente possibile. Se a ciò aggiungiamo il fatto che il livello locale di governo è il principale responsabile della messa a punto e della implementazione della rete dei servizi sociali, si capisce, allora, come il welfare locale costituisca un contesto che presenta ampie e importanti possibilità di democrazia partecipativa. Tant'è vero che la stessa legge di riforma dell'assistenza sociale promuove la partecipazione. La L. 328/2000 stabilisce, infatti, che alla costruzione dei Piani di zona – vale a dire dello innovativo strumento di programmazione sociale a livello locale - debbano partecipare anche i cittadini e le varie componenti della società civile organizzata. Inserire la dimensione partecipativa all'interno dei processi di pianificazione sociale a livello locale rappresenta un modo per rendere più democratico e efficiente – e quindi maggiormente legittimato – il sistema di welfare. I cittadini, le famiglie, la comunità - quindi gli utenti, i beneficiari dei servizi sociali - da meri destinatari passivi di decisioni imposte dall'alto diventano co-costruttori attivi, assieme all'ente pubblico, di quegli stessi servizi di cui usufruiscono. Il che rappresenta un avanzamento anche dal punto di vista della presa di coscienza e della esigibilità dei diritti di cui si è titolari. Gli utenti, infatti, prendono parte attivamente al processo decisionale, cosicché sono posti nelle condizioni di rivendicare e far valere i propri diritti.

Quello di partecipazione è un concetto suscettibile di una molteplicità molto eterogenea di traduzioni operative. Come si accennava sopra, sono state infatti elaborate differenti scale della partecipazione. È necessario a tal proposito precisare che le scale vanno utilizzate con la dovuta cautela. Si tratta, infatti, di strumenti che semplificano notevolmente quello che accade effettivamente nella realtà, e quindi quello che è la realtà, nella misura in cui propongono una



rappresentazione lineare di quella, quando invece i processi che hanno luogo sono sistemici, circolari, retroattivi. Ciò non toglie che, se usate tenendo conto di certi aspetti, possano costituire un utile supporto nella comprensione della realtà.

La prima di tali scale è stata elaborata da Arnstein alla fine degli anni Sessanta e si struttura su tre livelli: non partecipazione, partecipazione irrisoria, potere ai cittadini. I tre livelli raggruppano otto differenti situazioni che vedono un crescente grado di partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Tale grado è minimo nel caso della manipolazione, mentre raggiunge il suo culmine laddove i cittadini vengono investiti del controllo diretto sul governo della cosa pubblica. Le varie scale che sono state elaborate in seguito fanno tutte – in misura maggiore o minore – riferimento a quella di Arnstein, soprattutto ne mantengono un elemento fondamentale. Quest'ultimo è rappresentato dall'importanza attribuita alla quantità e alla qualità delle informazioni che l'ente pubblico mette a disposizione dei cittadini, quindi del livello di eliminazione o persistenza dell'asimmetria informativa. L'aver una adeguata conoscenza del problema - su cui verte la discussione e che deve essere risolto - è considerata, in modo unanime, come una condizione decisiva per la capacità dei vari interlocutori dell'attore pubblico di giocare un qualche ruolo all'interno del processo, di incidere su di esso, di essere quindi co-costruttori della decisione finale.

L'OECD nel 2001 ha messo a punto un'altra scala, che è tra le più menzionate nel dibattito attuale sul tema, in virtù della sua schematicità<sup>3</sup>. Tale organizzazione vede nella partecipazione uno strumento per migliorare il rapporto tra i cittadini e le istituzioni politiche, quindi un qualcosa di molto importante laddove dalla adeguatezza di quel rapporto dipende la qualità delle politiche pubbliche, la capacità di affrontare le sfide emergenti all'interno di una società globalizzata, complessa e dinamica. La scala elaborata dall'OECD si struttura su tre livelli, che corrispondono a tre differenti possibili configurazioni del rapporto tra cittadini e istituzioni pubbliche: informazione, consultazione, partecipazione attiva. Per quanto riguarda il primo livello, non si può parlare di un coinvolgimento effettivo dei cittadini, dal momento che la relazione tra questi e le istituzioni è unidirezionale: le seconde mettono a disposizione dei primi delle informazioni. Tale opera di diffusione di informazioni può avvenire su richiesta dei cittadini oppure su iniziativa autonoma delle istituzioni, in ogni caso i cittadini rimangono dei meri recettori passivi. Nelle consultazioni la relazione tra le due parti interessate si fa bidirezionale. In tal caso, infatti, rispetto all'informazione si aggiunge un elemento: i cittadini, dopo aver ricevuto le informazioni su una data questione da parte dell'attore pubblico, esprimono un parere che quest'ultimo tiene in considerazione. Nella partecipazione attiva, invece, il coinvolgimento dei cittadini nel processo di *policy making* è reale,

---

<sup>3</sup> OECD (2001), *Citizens as Partners*.

laddove quest'ultimo si configura come una arena deliberativa mista, in cui si sviluppa un dialogo e un confronto liberi e condivisi tra cittadini e istituzioni.

Se la scala della partecipazione sviluppata dall'OECD, come si è detto, è una delle più utilizzate poiché molto essenziale e schematica, quella che vanta il più diffuso impiego è però quella messa a punto dalla *International Association for Public Participation*. Tale scala, che presenta un maggiore grado di articolazione rispetto a quella descritta in precedenza, si struttura su cinque livelli, corrispondenti anche qui ad altrettante differenti fisionomie della relazioni tra cittadini e istituzioni<sup>4</sup>. Ogni livello presenta due aspetti peculiari: l'obiettivo attribuito alla prassi partecipativa e il comportamento assunto dall'attore pubblico nei confronti dei cittadini. Il primo livello è quello dell'informazione, che presenta i medesimi caratteri dell'omonimo della scala dell'OECD. I due livelli successivi sono dati dalla consultazione e dal coinvolgimento. In questi è possibile parlare di una dimensione partecipativa, sebbene parziale, quindi di una qualche capacità per gli interlocutori dell'attore pubblico di incidere sul processo decisionale. Tale capacità, tuttavia, è circoscritta al fatto che l'ente pubblico si impegna a tener conto delle preoccupazioni e delle aspettative manifestate dai cittadini, così da elaborare politiche e servizi che cerchino di attenuare le prime e soddisfare le seconde. La collaborazione, il quarto livello di tale scala, definisce una circostanza in cui i cittadini svolgono un ruolo più attivo e incisivo, nella misura in cui si realizza un confronto tra questi e l'ente pubblico, in cui le due parti dialogano su di un piano di parità, mediando e cercando di approdare a una decisione condivisa. L'ultimo livello è quello dell'*empowerment*, in cui si realizza il massimo grado di partecipazione, dal momento che il potere decisionale è nelle mani degli stessi cittadini: ciò che questi decidono, a seguito di una deliberazione, è implementato dall'attore pubblico<sup>5</sup>. Se ciò fosse davvero tradotto nella pratica, si sarebbe di fronte a un completo capovolgimento del tradizionale modello di produzione delle decisioni e delle politiche pubbliche. Si capisce come nella realtà i livelli più alti delle scale di partecipazione assai difficilmente si realizzano. Ciò è da ricondurre al fatto che la partecipazione nel suo concreto dispiegarsi dà luogo a processi molto complessi, e altresì diviene portatrice di potenziali contraddizioni e paradossi, cui non è sempre facile o possibile venire a capo e che quindi possono incidere pesantemente sugli esiti. Con l'inserimento della prassi partecipativa all'interno della programmazione sociale a livello locale, si realizza, dunque, il passaggio dal welfare state ad un welfare pluralista e partecipato, quindi più democratico, in cui vengono superate le tradizionali modalità decisionali centrate sul ruolo preponderante dell'attore pubblico. Quest'ultimo diviene, infatti, solo uno degli attori che prendono parte al processo decisionale. Tale processo, altresì, dato l'ampliarsi e il diversificarsi

---

<sup>4</sup> IAP2, (2007), *Spectrum of Public Participation*. [www.iap2.org](http://www.iap2.org)

<sup>5</sup> Su tale aspetto si tornerà più avanti.

della pletora di partecipanti, acquisisce quale caratteristica principale il fatto di essere cooperativo. Il che – come già anticipato in parte sopra – significa il modificarsi del carattere essenzialmente statuale della politica sociale, nella misura in cui quest’ultima diviene l’esito dell’azione coordinata «di una molteplicità di attori di natura pubblica e privata, formali e informali, che interagiscono tra loro in arene deliberative improntate a una logica di governance» (Burgalassi, 2012 p. 14). Tali attori che prendono parte al processo di programmazione sociale a livello locale - oltre all’ente pubblico che si occupa dell’amministrazione e del governo del territorio – sono, in generale, i soggetti privati for profit<sup>6</sup>, le realtà formali o informali del variegato mondo del no profit, i cittadini singoli o in forma associata. Di fronte a un tale ampliamento tanto del numero quanto del tipo dei soggetti coinvolti, si capisce allora come nello scenario del welfare mix, la politica sociale assuma una configurazione più dinamica, si potrebbe dire perfino più creativa, e come possa anche rendere più profonda – quindi più vera e migliore - la democrazia. Quest’ultimo aspetto è da ricondurre ai processi *botton-up* - che potenzialmente vanno a prendere il posto di quelli *top-down* che sono tipici di una politica sociale interamente statuale - che conferiscono un nuovo e maggiore peso ai cittadini, quindi agli utenti, e alle varie componenti della società civile. I cittadini-utenti, infatti, non sono più meri destinatari passivi di politiche decise all’interno di processi in cui non hanno svolto alcun ruolo, e le realtà del terzo settore non sono più un mero braccio esecutivo delle decisioni prese dall’ente pubblico. In tal modo si realizza, dunque, una forte responsabilizzazione di tutti gli attori che partecipano all’iter programmatico. Un aspetto che merita una certa considerazione è che nel momento in cui si attribuisce un vero ruolo alla partecipazione all’interno dei processi di *policy making*, i cittadini che vi partecipano diventano, potenzialmente, dei cittadini differenti. Questi, infatti, si trovano di fronte alla possibilità di diventare maggiormente consapevoli dei propri diritti, informati e responsabili, capaci di affrontare una questione, di riflettere sui problemi della comunità, di sostenere la propria opinione e di - eventualmente - modificarla. È però bene precisare che, essendo quello della partecipazione un ambito molto complesso, all’interno del quale operano diversi fattori, i risultati che essa produce possono variare considerevolmente. Questa capacità potenziale della partecipazione di creare cittadini differenti – non diversi - costituisce un aspetto molto enfatizzato tra i sostenitori della democrazia deliberativa, come si è già visto. Esso è da imputare alla convinzione che la deliberazione pubblica tenda a spingere i partecipanti a prendere in considerazione il punto di vista degli altri, cosicché si riduce, almeno sul momento, l’atteggiamento egoistico del singolo, che ha l’inclinazione ad avere come fine la realizzazione del proprio interesse

---

<sup>6</sup> Con riferimento ai soggetti for profit, c’è da precisare il fatto che la loro partecipazione alla programmazione sociale a livello locale varia da paese a paese. Ciò significa che in alcuni paesi essa avviene ordinariamente, in altri meno o per nulla. In questo secondo caso rientra l’Italia. La L. 328/2000, infatti, promuove la partecipazione all’iter programmatico delle realtà del no profit, non menzionando invece i soggetti che operano con scopo di lucro.

personale<sup>7</sup>. Si diviene, quindi, più sensibili alle opinioni altrui, il che rende potenzialmente più disponibili a operare nell'ottica del bene comune. Certamente i cittadini diventano cittadini attivi, nella misura in cui tale prassi porta a sviluppare il loro *empowerment*. Coinvolgere i cittadini-utenti, così come le varie componenti della società civile, nella produzione delle politiche sociali a livello locale significa anche accrescere la probabilità di riuscire a mettere a punto misure e interventi più corrispondenti ai bisogni, quindi in quanto tali più efficaci, più calibrati sulle aspettative presenti all'interno della collettività.

In tal senso, la realizzazione del welfare mix a livello locale si lega all'ideale della democrazia deliberativa<sup>8</sup>, così da costituire, come si è accennato, una strada non solo per cercare di avviare a una risoluzione la crisi dell'attuale sistema di welfare, ma anche per il superamento della crisi di legittimità in cui versa oggi – soprattutto in Italia – il sistema politico. Quando si parla di democrazia deliberativa si fa riferimento a un processo di discussione pubblica tra individui liberi e uguali (Pellizzoni, 2005). Si capisce, quindi, come all'interno di tale concettualizzazione, il verbo “deliberare” non ha il significato che esso possiede nella lingua italiana, poiché non va inteso come il “decidere”, quanto piuttosto come il “discutere” prima di prendere una decisione. Si tratta del significato che tale verbo presenta nella cultura anglosassone – tant'è vero che la teoria della democrazia deliberativa ha in tale contesto le sue origini<sup>9</sup>.

La crescente attenzione che le istituzioni di governo – sovranazionali, nazionali, ma soprattutto locali – rivolgono alla partecipazione, cercando di promuoverne una effettiva implementazione, è da ricondurre non solo all'affermarsi di un principio di sussidiarietà orizzontale, ma anche alla necessità di mettere a punto strumenti che consentano di rilegittimare l'operato dello Stato. Con l'avvento del welfare mix, emerge altresì il fatto che il carattere pubblico della politica sociale non può essere ridotto esclusivamente alla natura degli attori implicati nella sua produzione. Nel nuovo quadro della politica sociale, infatti, quel carattere è dato dalla dimensione deliberativa dei processi,

---

<sup>7</sup> Rawls (2002, p. 298 in Sunstein, 2009) a tal proposito afferma: «Nella vita quotidiana, scambiare opinioni con gli altri diminuisce la nostra parzialità e allarga i nostri orizzonti; siamo condotti a vedere le cose nella prospettiva degli altri, e comprendiamo i limiti della nostra visione».

<sup>8</sup> La democrazia deliberativa può essere considerata come una forma di democrazia partecipativa. Si può, infatti, partecipare in differenti modi. Nella democrazia deliberativa, il discutere rappresenta il modo con cui si realizza la partecipazione. La democrazia deliberativa, inoltre, non va confusa con la democrazia diretta. Il che si spiega con il fatto che nella prima è prevista una selezione dei partecipanti, che può avvenire secondo differenti modalità - tra cui rientra anche l'estrazione a sorte - non è quindi tutto il popolo che si riunisce nelle arene deliberative, ma solo una sua parte (Pellizzoni, 2005).

<sup>9</sup> La riflessione su tale innovativo paradigma democratico si sviluppa tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta. L'espressione “democrazia deliberativa” compare per la prima volta in un saggio del 1980, scritto dallo studioso americano Joseph Bessette, e da varie parti quella viene considerata come la data di nascita di tale teoria – almeno dal punto di vista terminologico. Le origini effettive sono però altre: alcuni le fanno risalire al pensiero di Jürgen Habermas e a quello di John Rawls; John Stuart Mill e Jean-Jacques Rousseau sono indicati da taluni come dei precursori; altri vedono in Aristotele e nella democrazia diretta dell'Atene del V e IV secolo a.c. la prima teorizzazione e la prima – e più completa – realizzazione pratica dell'ideale deliberativo (Pellizzoni, 2005).

dallo scambio comunicativo che si instaura tra attori diversi, portatori di interessi e punti di vista differenti, che proprio per questo rendono più ricco e fecondo il dibattito. Tant'è vero che un aspetto fondamentale per la buona riuscita della prassi deliberativa consiste nel diversificare il più possibile la provenienza sociale dei partecipanti, in modo tale da riunire una grande varietà di punti di vista, interessi e esperienze sul tema/problema dibattuto. In tal modo si potrà istituire un confronto aperto e costruttivo, in cui tramite la cooperazione e la mediazione sarà possibile approdare ad una decisione condivisa. Solo in presenza di certe condizioni la deliberazione potrà dispiegare tutte le proprie potenzialità. Il confronto, infatti, è inutile, improduttivo, inservibile se i partecipanti hanno più o meno la stessa opinione, le stesse preferenze – ad esempio perché appartenenti al medesimo contesto socio-economico. La pluralità dei punti di vista, rappresentati all'interno delle arene deliberative<sup>10</sup>, dovrebbe essere quindi il più vicino possibile alla pluralità effettiva presente all'interno della società. C'è da tener conto, però, anche del fatto che più ampie e eterogenee sono tali arene deliberative - vale a dire maggiore è il numero di attori partecipanti - più difficile si fa la deliberazione, così come un suo approfondimento razionale, ma soprattutto è compromesso il fatto che tutti abbiano la possibilità di esprimere il proprio punto di vista, quindi anche il raggiungimento di una soluzione condivisa diventa più faticoso. La qualità della deliberazione, infatti, è migliore laddove circoscritto è il numero di partecipanti – il quale tuttavia è strettamente legato a quello che è il problema oggetto dell'esperienza partecipativa, quindi alla sua ampiezza, al suo grado di specificità o di generalità. Sembra quindi esservi un *trade-off* tra inclusività (o quantità) della partecipazione e qualità della deliberazione (Paci, 2008). Tant'è che tra i sostenitori della democrazia deliberativa ci sono quanti ritengono che si debba estendere il più possibile il numero di partecipanti e quanti invece credono che sia più importante concentrarsi sulla qualità della deliberazione, al fine di ottenere davvero un mutamento delle preferenze tra i partecipanti e quindi un ampio consenso, quando non l'unanimità. Questo è solo uno, sebbene forse il più rilevante, dei *trade-off* che il processo partecipativo include, a conferma della complessità e dei potenziali paradossi che lo caratterizzano.

Le decisioni prese tramite un processo deliberativo - che vede una molteplicità più o meno ampia di voci diverse a confronto - godono di un maggiore grado di legittimità. Si tratta di un elemento molto importante che è da ricondurre al fatto che tutti i soggetti interessati alla questione hanno avuto la possibilità di partecipare e di esprimere la propria opinione. Insomma tutti i partecipanti sono consapevoli del fatto di aver contribuito in qualche modo all'esito finale, quindi di aver esercitato una qualche forma di influenza. Il che si realizza anche nel caso in cui la decisione finale non

---

<sup>10</sup> Bobbio (2002c, p. 7 in Pellizzoni 2005) definisce le arene deliberative come «ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha piena consapevolezza di partecipare a quello specifico gioco».

coincide con la proposta che si era sostenuta inizialmente nel dibattito – quando ciò si verifica si dice che la decisione si definisce “per consenso”. Se la democrazia deliberativa incrementa la legittimità delle decisioni, ciò significa che le stesse presentano una maggiore stabilità e una maggiore efficacia (Pellizzoni, 2005). Si tratta altresì di decisioni di più elevata qualità, proprio perché precedute da un dibattito e da un confronto liberi e aperti tra differenti attori, portatori di differenti interessi e priorità. Se le decisioni non sono imposte dall’alto, ma sono ricercate dai diretti interessati, tramite una pratica partecipativa diffusa e inclusiva - secondo dunque una logica orizzontale e non verticale - anche la coesione sociale ne esce potenzialmente rafforzata, prevenendo la formazione di conflitti e l’emergere di tensioni tra differenti gruppi sociali, così come migliore diventa il rapporto tra la cittadinanza e le amministrazioni pubbliche locali. Nel corso della deliberazione, per approdare a una soluzione del problema che sia il più possibile corretta e efficace, è anche necessario che i partecipanti abbiano la possibilità di ascoltare il parere di tecnici, i quali dovrebbero essere in grado di presentare tutti i pro e tutti i contro della situazione oggetto, così da fornirne una visione bilanciata, sulla quale ogni partecipante dovrebbe riflettere, cosicché su di essa si basi l’intera discussione.

È dunque nel welfare locale che può concretizzarsi effettivamente tale dimensione partecipativa. Il welfare locale, come si è visto, si è imperniato sul sistema dei servizi sociali, e rappresenta l’esito del processo di sussidiarizzazione della politica sociale. Tale processo ha visto all’opera due differenti dinamiche: da una parte c’è stato il trasferimento delle competenze relative ai servizi sociali agli enti locali – sussidiarietà verticale, dall’altra parte c’è stata l’apertura dei processi decisionali ai vari attori presenti sul territorio – sussidiarietà orizzontale. Si tratta di dinamiche che hanno entrambe trovato il loro culmine con l’approvazione della L. 328/2000. Una dimensione partecipativa nella politica sociale, infatti, la si può realizzare solo a livello locale, tramite l’istituzione di arene deliberative miste, in cui l’ente locale intraprende un percorso volto a ottenere il coinvolgimento dei cittadini singoli oppure organizzati, quindi della società civile, nella definizione dei problemi da affrontare e nella individuazione delle soluzioni. Talvolta si ritiene che sia fondamentale estendere il più possibile il numero dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione sociale – prospettiva inclusiva, altre volte invece si sostiene che ciò che conta non è il numero dei partecipanti ma la qualità del loro contributo, il momento del processo in cui si colloca la partecipazione, così come la durata di quel momento – prospettiva qualitativa. Si tratta della contrapposizione, cui si è fatto riferimento sopra, tra quanti sostengono l’inclusività della partecipazione e quanti invece mettono al primo posto la qualità della deliberazione. La partecipazione, dunque, occupa ormai una posizione centrale nell’ambito della programmazione a livello locale, tuttavia essa assume diverse configurazioni nelle varie esperienze. Il che è certamente

da ricondurre a quello che è l'atteggiamento dell'ente pubblico nei confronti della prassi partecipativa - quindi se è più o meno favorevole a quella - ma anche al livello di attivismo dei cittadini, al loro interesse verso i problemi della comunità, così come alla presenza sul territorio di un terzo settore dal forte o debole potere negoziale. È possibile altresì individuare tre aspetti determinanti della dimensione partecipativa, che permettono di distinguere tra le varie esperienze: il chi, il come, il quando, vale a dire quantità e tipo degli attori coinvolti, forma della partecipazione, fase dell'iter programmatico in cui si innesta la partecipazione. Le arene deliberative miste - tra le varie esperienze partecipative possibili - costituiscono la soluzione migliore, nella misura in cui il dialogo e il confronto tra i diversi attori si mantengono per l'intero svolgimento del processo. Si tratta però di una soluzione utopistica, nella misura in cui essa trova una rara applicazione e nella maggior parte delle esperienze concrete la partecipazione rientra in una sola fase del processo decisionale, piuttosto che coincidere completamente con esso, il che ne riduce fortemente le potenzialità.

È possibile, in definitiva, distinguere quattro differenti configurazioni che il coinvolgimento dei vari attori, diversi dall'ente pubblico promotore, può assumere nel processo di programmazione sociale a livello locale, vale a dire informazione, consultazione, negoziazione, concertazione (Burgalassi, 2012). Quando si parla di informazione, non c'è una effettiva partecipazione, dal momento che si fa riferimento ad un movimento unidirezionale, che va dall'ente pubblico ai vari attori, i quali sono meri recettori, privi della possibilità di produrre un qualche tipo di *feedback*. Nelle tre restanti configurazioni, invece, si è di fronte ad una maggiore o minore partecipazione reale dei vari attori coinvolti dall'ente pubblico. La consultazione rende bidirezionale il rapporto tra l'attore pubblico e i suoi interlocutori, ma il rapporto è asimmetrico, poiché le due parti si collocano su due piani distinti: i soggetti partecipanti vedono limitato il loro ruolo all'espressione di un parere che è appunto meramente consultivo, che come tale non è quindi in alcun modo vincolante per l'ente pubblico, che può benissimo non tenerne minimamente conto nel momento in cui si appresta a prendere la decisione. La terza configurazione è quella della negoziazione, in cui certamente il rapporto è anche in tale caso bidirezionale, entrambe le parti hanno un ruolo attivo, ma lo scopo è quello di individuare punti di equilibrio non conflittuale che mettano d'accordo tutti gli attori coinvolti. Nella concertazione, invece, tramite un lavoro di mediazione - quindi più complesso e oneroso di quelli che caratterizzano le tre configurazioni precedenti - si perviene alla messa a punto di posizioni condivise dall'intera platea dei partecipanti, nella misura in cui in esse si combinano in maniera armonica e si valorizzano tutti i vari punti di vista e gli interessi espressi nel corso della deliberazione. In particolare, per quanto riguarda il concreto delinearsi della dimensione partecipativa all'interno dei processi di programmazione sociale a livello locale è possibile

distinguere tre differenti modelli idealtipici (Burgalassi, 2012). Nel primo di questi, l'ente pubblico, cui spetta la programmazione sociale, coinvolge gli attori ma solo in modo strumentale, vale a dire che il loro coinvolgimento è finalizzato a impossessarsi della conoscenza che essi detengono. In una tale situazione gli interlocutori non svolgono un ruolo concreto nella messa a punto delle misure, dei servizi, sono per lo più delle comparse, usate in virtù delle conoscenze - dei bisogni, del contesto, delle aspettative dei cittadini - possedute, o che almeno si presume posseggano. Nel secondo modello il coinvolgimento degli interlocutori si sostanzia nella parte conclusiva dell'iter programmatico, laddove si deve organizzare materialmente la rete dei servizi. Gli attori coinvolti, in tale caso, sono soggetti del mondo for profit e del terzo settore, e anche in questo caso sono in un certo senso usati, poiché considerati come meri strumenti operativi che devono eseguire ciò che l'ente pubblico ha in autonomia stabilito. L'ultimo modello, invece, è imperniato su di una logica di concertazione, per cui l'intero processo si articola come uno scambio comunicativo tra l'ente pubblico e i vari attori coinvolti, i quali sono davvero co-costruttori della politica sociale.

L'effettivo declinarsi della prassi partecipativa nell'ambito del welfare locale - e quindi la realizzazione di uno o l'altro dei tre modelli appena descritti - è influenzata da una serie di fattori: da una parte ci sono quelli di origine esterna, dall'altra quelli di natura interna. Quanto ai primi, è possibile individuarne tre, vale a dire la cornice normativa di riferimento, il grado di attivismo e dinamicità della società civile, l'orientamento della classe politica locale. Tra i fattori di natura interna vi sono il chi, il come, il quando della partecipazione - di cui si è parlato sopra. Oltre a questi tre ve ne sono altri, altrettanto importanti. Si tratta dello spazio temporale che è assegnato dall'ente pubblico promotore al contributo dei vari attori coinvolti, della quantità e qualità delle conoscenze e informazioni che circolano in tutte le direzioni all'interno dello scambio comunicativo, della effettiva capacità dei soggetti partecipanti di fornire un contributo concreto e adeguato al processo. Al di là e prima di tutti questi fattori, tuttavia, vi è un elemento di importanza basilare affinché possa esserci un reale e incisivo dispiegarsi della partecipazione in tutte le sue potenzialità. Tale elemento è dato dalla convinzione, interna a tutti gli attori, del valore e dell'importanza di quella prassi. Il che è tanto più importante, se si considera il fatto che una effettiva realizzazione delle dimensioni partecipative richiede un impegno considerevole e costante da parte di tutti gli attori coinvolti. Questi ultimi, infatti, devono essere disponibili a cambiare, modificare, rivedere, nel corso del dibattito, le proprie preferenze, la propria posizione iniziale, in modo tale da tenere conto anche del punto di vista degli altri partecipanti, in un lavoro di composizione e conciliazione dei vari punti di vista per pervenire alla realizzazione dell'interesse comune. Se non si crede nella bontà e nella imprescindibilità di tale prassi, difficilmente si sarà disposti a dedicarsi pienamente ad essa, con la conseguenza che la sua realizzazione risulterà



parziale, e quindi poco incisiva. C'è tuttavia da considerare anche il fatto che talvolta, pur essendo convinti del valore della partecipazione, il decidere se e secondo quali modalità partecipare risulta influenzato da una molteplicità di fattori, alcuni non strettamente razionali (come ad esempio la possibilità di esprimere problemi sentiti, la fiducia reciproca, la considerazione che si ha degli altri attori partecipanti). Si capisce allora come lo stesso processo che porta un attore a decidere se partecipare è ugualmente complesso e indeterminato. Si potrebbe quindi dire che il credere nella partecipazione rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente per il prendere parte ad essa. Spesso inoltre si riscontra la tendenza da parte delle organizzazioni no profit a interpretare gli ambiti partecipativi in modo strumentale. In questi casi l'esito del processo partecipativo è quanto mai incerto, poiché la decisione degli attori no profit di partecipare ai processi di programmazione sociale non è dettata dalla convinzione della bontà e necessità di quella prassi, quanto piuttosto dalle possibilità di finanziamento a ciò legate. Nella realtà quindi l'atteggiamento dei soggetti no profit nei confronti della partecipazione può variare anche considerevolmente. In alcuni casi è possibile riscontrare un reale convincimento da parte di entità del terzo settore circa le potenzialità e il valore della prassi partecipativa, cui si lega un deciso impegno a contribuire alla sua realizzazione, in altri quella prassi viene usata, poiché costituisce una strada abbastanza sicura per ottenere risorse dal pubblico. Altresì se talvolta le organizzazioni no profit promuovono e sostengono la partecipazione dei cittadini, altre volte esse perseguono mere finalità di auto legittimazione. Si possono riscontrare anche esperienze in cui sono presenti entrambi quei tipi di atteggiamento, anche se in genere la possibilità che sia presente il primo è subordinata alla presenza del secondo. Si tratta di una precisazione importante dal momento che non necessariamente una maggiore partecipazione delle organizzazioni no profit comporta o si traduce in una maggiore partecipazione dei cittadini (Villa, 2011a). Nonostante ciò all'interno della retorica relativa alla partecipazione, generalmente si tende ad attribuire al terzo settore un ruolo fondamentale. Tant'è che spesso il solo fatto che siano presenti soggetti no profit nell'ambito dei processi partecipativi è considerato a priori – prescindendo quindi dalle loro caratteristiche, dal ruolo che essi svolgeranno e dal contributo che forniranno - un fattore positivo, che di per sé indica un maggiore livello di partecipazione sociale (Tomei e Villa, 2012). Si capisce come si tratti di una visione che non tiene conto di quanto sia elevata e significativa la differenziazione interna al no profit - anche restringendo il campo ai soli enti che operano nell'ambito dell'assistenza sociale. Così facendo si trascurano quindi di considerare le specifiche caratteristiche proprie dei vari soggetti che compongono tale realtà, come origini e storia, grado e forma di radicamento nel territorio, livello di professionalità, motivazioni e scopi.

I processi partecipativi quindi presentano un elevato livello di complessità, che è da ricondurre alla natura stessa della partecipazione. Il che fa sì che i suoi sviluppi e esiti non siano facilmente

prevedibili, anzi questi possono differire significativamente da quelli sperati e che si è cercato di perseguire. Si capisce allora come tali processi richiedano sin dall'inizio un investimento - che ovviamente deve mantenersi più o meno costante durante il loro svolgimento - di energie e risorse da parte di tutti partecipanti. A causa della complessità dei processi di cui si sta parlando, anche laddove sia presente un tale impegno da parte dei vari attori non si ha in alcun modo la certezza che la prassi partecipativa si realizzi efficacemente. In certe condizioni si avrà piuttosto una elevata probabilità che ciò si verifichi. Le risorse e le energie messe in campo inoltre saranno ripagate ampiamente, e quindi tutti i partecipanti otterranno dei vantaggi, nel caso in cui il processo si sia realizzato efficacemente. Il vero problema è, quindi, se ci sia o meno la disponibilità a tale genere di investimenti - disponibilità che è legata certamente a motivi di carattere pratico, ma anche a aspetti non razionali, come si è visto, così come al valore e all'importanza che si attribuisce alla prassi partecipativa. Nel contesto attuale però pochi sembrano disponibili a investire risorse e energie, e il che rischia di inficiare fortemente le potenzialità della partecipazione. C'è soprattutto da sottolineare che quest'ultima, di fronte al crescere della domanda sociale e alla riduzione delle risorse disponibili, tende ad essere vista come una questione secondaria e assai meno importante delle urgenze e dei vari problemi che necessitano di essere affrontati (Tomei e Villa, 2012). Sembra quindi non esserci la convinzione che la partecipazione possa invece costituire una risorsa potenzialmente utile nella gestione e risoluzione di quelle urgenze e di quei problemi, piuttosto che un qualcosa di superfluo e effimero cui dedicarsi una volta superata la congiuntura attuale.

Data tale complessità, nel procedere della prassi partecipativa all'interno di contesti istituzionali possono aver luogo paradossi e contraddizioni non facilmente risolvibili o eliminabili del tutto. Si pensi ad esempio alla possibilità che rimangano esclusi gli attori più deboli, come utenti, cittadini non organizzati e/o a rischio di emarginazione, con la conseguenza che le loro prerogative e i loro bisogni vengano trascurati o non presi in adeguata considerazione. Si capisce allora come la partecipazione, data la complessità che la sua realizzazione presenta sul piano pratico, può perfino divenire un fattore di esclusione. La qualità e quindi gli esiti della partecipazione dipendono da una molteplicità di fattori - taluni controllati dall'attore pubblico, altri dagli interlocutori di quest'ultimo, altri ancora dipendenti da un'azione sinergica delle due parti, o dalle relazioni preesistenti tra i vari partecipanti. Qualità e esiti della partecipazione possono altresì subire gli effetti dai vari *trade-off* - quello quantità/qualità, di cui si è parlato, è uno e occupa una posizione centrale - cui essa è legata. In tal senso si capisce come la realizzazione di una buona e efficiente prassi partecipativa si prospetta come un obiettivo faticoso da raggiungere. L'essere consapevoli della complessità e delle potenziali contraddizioni che la partecipazione presenta costituisce però il migliore atteggiamento per quanti sono chiamati a presiedere e a gestire tali processi - un

atteggiamento che sarebbe meglio se fosse proprio anche dei vari partecipanti. L'aver un tale atteggiamento si rivela necessario ai fini di una efficace realizzazione della partecipazione anche perché solo in presenza di quello si sarà portati a porre una particolare attenzione all'intero svolgimento del processo e alle sue dinamiche, riducendo così il rischio che paradossi e contraddizioni potenziali diventino reali.

All'interno di tali spazi partecipativi, l'attore pubblico non è più l'unico decisore, ma mantiene un ruolo essenziale – come si è già accennato - nella misura in cui è il coordinatore, promotore, regolatore del processo e il finanziatore principale della politica sociale, colui che deve indirizzare i vari partecipanti verso la realizzazione dell'interesse comune. Tale ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico all'interno dei processi decisionali a livello locale comporta lo spostamento dal piano del *government* a quello della *governance*. Ciò significa che viene meno un modello tradizionale di governo di tipo gerarchico basato sull'autorità, e se ne afferma uno innovativo di tipo cooperativo basato sulla negoziazione e sulla mediazione, che porta quindi ad un ampliamento della platea degli attori coinvolti - che come tale gode di un maggiore grado di legittimazione all'interno della comunità. Il passaggio dal *government* alla *governance* comporta dunque la sostituzione del tradizionale modello verticale di gestione della cosa pubblica, con uno più orizzontale, più dinamico, composito e - si potrebbe dire - più democratico, imperniato a una logica di rete. Nella *governance*, infatti, «la decisione non è mai un ordine impartito dall'alto o dall'esterno, ma il frutto di un'interazione tra una molteplicità di attori che si influenzano reciprocamente» (Paci, 2008, p.18). Secondo Mayntz (1999, p. 3 in *Ibidem*) la *governance* costituisce «uno stile di governo distinto dal modello gerarchico e caratterizzato da un maggior livello di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato ed attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubbliche/private». Un'altra interessante definizione di *governance* – che è tanto essenziale quanto efficace - è quella elaborata da Lascoumes e Le Galès (2004 in Burgalassi, 2012), i quali parlano di «governo attraverso gli strumenti». In tal modo essi sottolineano come nell'ambito della *governance*, l'elemento formale (il processo in sé, quindi i meccanismi che presiedono allo scambio comunicativo tra i vari attori partecipanti) prevalga su quello sostanziale (il contenuto del processo). Il che sarebbe da ricondurre a quello che è lo scopo che ci si prefigura di raggiungere laddove si decida di adottare la prospettiva della *governance*, vale a dire quello di approdare a una soluzione che sia – il più possibile - condivisa dai, vari e differenti, partecipanti. Da queste e da altre definizioni<sup>11</sup>, si capisce, quindi, come lo sviluppo della *governance* sia potenzialmente in grado di promuovere e sostenere lo sviluppo della democrazia partecipativa, anzi quest'ultima potrebbe

---

<sup>11</sup> La letteratura relativa al concetto di *governance* è molto vasta. Ulteriori testi di riferimento, oltre a quelli cui si è fatto riferimento, sono i seguenti: Stoker (1998), Kooiman (2003), Pellizzoni (2005b), Sabbatini (2005), García (2006).

essere considerata come una parte delle procedure della prima. Nello specifico, la relazione di influenza sembra poter essere indicata come l'elemento costitutivo tanto della *governance* quanto della partecipazione, e quindi come ciò che lega potenzialmente i loro sviluppi.

È tuttavia possibile individuare un altro tipo di esperienze, nelle quali la partecipazione assume un ruolo ancora più importante e incisivo all'interno dei processi decisionali in materia di welfare locale – sebbene tali esperienze possano occuparsi di ogni problema di politica pubblica. Si tratta dei dispositivi partecipativi basati sul sorteggio<sup>12</sup>, la cui invenzione risale al periodo a cavallo tra la fine degli anni Settanta e i primi Ottanta, mentre dall'inizio dei Novanta le esperienze che ne hanno fatto uso si sono moltiplicate e diffuse in vari paesi<sup>13</sup> (Sintomer, 2009). Si è detto invenzione nel parlare dell'origine di tali dispositivi, proprio perché questi sono il frutto di sperimentazioni intellettuali - spesso radicali – che finiscono per essere captate da centri di potere interessati a nuove forme di legittimazione. Non derivano quindi da rivendicazioni dal basso, portate avanti da movimenti sociali. Tale aspetto è particolarmente evidente nel caso dei sondaggi deliberativi<sup>14</sup>. Ciò che, infatti, ha portato alcuni ricercatori a costruire tale dispositivo partecipativo è stato la volontà «di aprire la “scatola nera” della deliberazione, di vedere come, in quale misura e in quali condizioni, dei cittadini ordinari sono in grado di discutere su questioni complesse e, all'occorrenza, di cambiare opinione nel corso della discussione» (*Ibidem*, p. 161). Un altro di questi dispositivi partecipativi è rappresentato dalle giurie cittadine, vale a dire il primo meccanismo basato sul sorteggio ad essere stato sviluppato e quello che ad oggi vanta anche il maggior numero di sperimentazioni. «Il modello di base è costituito da un gruppo ristretto di cittadini [...] sorteggiati a partire dalle liste di abitanti, o da quelle elettorali, che si riuniscono allo scopo di trovare soluzioni a un problema particolare di politica pubblica» (*Ibidem*, p. 148). I problemi su cui verte l'operato di tale dispositivo possono essere problemi sociali, ecologici, di pianificazione urbana, ma anche riguardanti il procedimento elettorale. Le giurie cittadine sono dunque assemblee, composte da qualche decina di cittadini estratti a sorte, istituite spesso su iniziativa di una autorità legale – che il più delle volte è l'ente pubblico locale. La caratteristica più interessante delle giurie cittadine, così come degli altri dispositivi partecipativi, è data dal fatto che i cittadini che vi partecipano sono selezionati tramite il metodo casuale, quindi estratti a sorte. Questa procedura permette di costruire

---

<sup>12</sup> Quando si parla di dispositivi partecipativi basati sul sorteggio si fa riferimento alle giurie cittadine, ai sondaggi deliberativi, alle assemblee cittadine e alle *consensus conferences* (Sintomer, 2009).

<sup>13</sup> L'Italia, così come la Francia, ha visto finora poche e tarde esperienze che fanno ricorso ai dispositivi partecipativi, che sono invece molto più numerose e popolari in Germania, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti.

<sup>14</sup> Secondo Fishkin (1997), il sondaggio deliberativo ha come scopo quello di individuare ciò che il pubblico penserebbe se avesse la possibilità di informarsi e riflettere sulle questioni in esame. Per un maggiore approfondimento si veda il testo dello stesso Fishkin: *The Voice of the people*.

un microcosmo, vale a dire un campione rappresentativo della popolazione di riferimento<sup>15</sup>. Come tali, questi meccanismi si rivolgono al cittadino ordinario, profano, che è diverso dai cittadini attivisti e organizzati, così come da quelli chiamati in causa da un referendum. Nella misura in cui l'autogoverno reale del popolo costituisce un'ideale irrealizzabile negli stati odierni a causa delle loro dimensioni territoriali, Sintomer sostiene che il sorteggio, in virtù del principio di uguaglianza in esso incardinato e del fatto che permette di costruire un campione dotato di rappresentatività sociologica, costituisce la meno infedele tra le approssimazioni alla democrazia diretta. Un altro aspetto distintivo di tali dispositivi partecipativi è costituita dalla circostanza che vede la discussione svilupparsi all'interno di gruppi di dimensioni circoscritte. Il che ha come fine l'incentivare tutti i partecipanti a esprimere la propria opinione, cosicché la parola risulti essere equamente distribuita all'interno di gruppi eterogenei dal punto di vista sociale e culturale – cercando in tal modo di evitare, o per lo meno di attenuare, il cosiddetto “effetto del censo nascosto”. Tra i meriti più importanti di questi dispositivi, che mettono al centro la deliberazione – poiché questa è considerata come un processo che mira alla trasformazione delle preferenze<sup>16</sup> – vi è il fatto che essi producono un'opinione pubblica informata, consapevole, diversa da quella superficiale registrata dai sondaggi tradizionali<sup>17</sup>. Ai vari partecipanti, infatti, vengono fornite conoscenze, informazioni sul problema sul quale essi sono chiamati ad esprimersi, sono previsti altresì incontri con tecnici, parti interessate, specialisti. Solo dopo ciò viene aperto il dibattito, in cui ci si confronta, così da elaborare una soluzione da proporre all'autorità legale che ha istituito la giuria. Si capisce bene come un tale modo di procedere non possa far altro che rafforzare la legittimità e la validità della decisione finale.

C'è, tuttavia, da sottolineare che questi dispositivi affinché possano costituire delle effettive esperienze di democrazia partecipativa, in grado quindi di avviare una dinamica di trasformazione sociale, così da non ridursi a un mero marchingegno istituzionale, è necessario che si aprano alla società civile organizzata – come ad esempio alle realtà del terzo settore. Ciò lo si può realizzare articolando la composizione di tali assemblee, ad esempio prevedendo che esse siano costituite per

---

<sup>15</sup> Dal momento che le giurie cittadine sono composte da poche decine di persone, non si può parlare di una rappresentatività sociologica perfetta, tuttavia si tratta di una diversità sociale che è certamente superiore a quella propria di esperienze partecipative basate sulla sola partecipazione volontaria. Nel caso invece dei sondaggi deliberativi – inventati da Fishkin nel 1988 – prevedendo questi un numero di persone non inferiore alle 130 unità, si è molto più vicini a un campione effettivamente rappresentativo della popolazione.

<sup>16</sup> Secondo Sunstein (2009, p. 9), infatti, «La caratteristica principale della deliberazione, in campo pubblico e privato, consiste nell'influenzare credenze e preferenze, e nel modificarle frequentemente sottomettendole al vaglio di argomentazioni ragionevoli».

<sup>17</sup> I sondaggi furono inventati negli anni Trenta da Gallup negli Stati Uniti. Tra le critiche principali ad essi rivolte, c'è certamente quella secondo cui ciò cui approdano è un'opinione pubblica superficiale, poiché spesso viene chiesto ai componenti il campione di rispondere a domande relative ad un argomento su cui magari non hanno mai riflettuto, o che non conoscono. Il che comporta il rischio che le persone diano una qualche risposta per non passare da ignoranti, fornendo risposte che rispecchiano quello che si crede che la società approvi – si parla a tal proposito di desiderabilità sociale delle risposte (Sintomer, 2009; Corbetta 1999).

metà da cittadini estratti a sorte, per metà da esponenti della società civile che si occupano della tematica oggetto di discussione. Questo si rivela particolarmente importante laddove tali assemblee si occupano di mettere a punto servizi e misure per risolvere – o quanto meno affievolire, contenere – certi problemi sociali. Il contributo che, in tali dibattiti, può essere messo a disposizione da parte dei soggetti del terzo settore ha un'enorme valore potenziale. In virtù, infatti, di aspetti quali il loro forte radicamento nella comunità, il tipo di lavoro che svolgono, l'esperienza che hanno accumulato nel corso del tempo, così come le competenze tecniche possedute e la professionalità, tali realtà, o quantomeno alcune di esse – vista l'eterogeneità che caratterizza il no profit, di cui si parlerà tra breve - detengono una conoscenza dettagliata del contesto sociale, delle sue dinamiche, del suo assetto, e di quella che è la domanda sociale emergente.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, tali dispositivi partecipativi vengono relegati ad un ruolo meramente consultivo, per cui dal confronto, dal dialogo tra i vari partecipanti si perviene a una proposta di soluzione non vincolante<sup>18</sup>. L'autorità che ha istituito l'assemblea può decidere di adottarla pienamente oppure di tenerne conto in qualche misura oppure ancora di non considerarla minimamente, decidendo in modo autonomo. Si capisce, dunque, come un importante passo in avanti nella realizzazione di una effettiva partecipazione all'interno del processo di *policy making* – rendendo così più sostanziale la democrazia - verrebbe compiuto laddove si attribuisse a tali dispositivi un ruolo decisionale. Se così fosse, l'autorità che ha istituito l'assemblea – ad esempio il Comune - dovrebbe accogliere la soluzione da essa messa a punto, ovviamente nei limiti delle proprie competenze e delle leggi vigenti. Da quanto si è detto, emerge che la democrazia partecipativa potrebbe essere considerata come un insieme di contropoteri alla tendenza naturale degli apparati dello Stato a divenire autoreferenti, a staccarsi, ad autonomizzarsi dai cittadini, dal popolo, da cui in realtà dipendono. Si tratta pertanto di una forma di governo complementare e non alternativa alla democrazia rappresentativa.

## 5.2 Il contributo del terzo settore.

Nell'attuale scenario di crisi del welfare state, il terzo settore sembra costituire in misura crescente una risorsa cruciale per rispondere in maniera adeguata ai bisogni emergenti all'interno di una società attraversata, come si è visto, da profonde trasformazioni economiche, sociali e demografiche, in specie se si tiene conto di quelle che sono le difficoltà finanziarie dell'attore

---

<sup>18</sup> Tale tendenza è presente soprattutto in Italia, in cui la classe politica persiste nel mantenere un atteggiamento di diffidenza nei confronti della democrazia partecipativa – tant'è vero che, fino ad oggi, poche sono state le relative esperienze.

pubblico. Si è pertanto aperto un dibattito su se e – soprattutto - in quale modo il terzo settore può e potrà contribuire alla modernizzazione del sistema di welfare, e quindi alla messa a punto – e al mantenimento - di un nuovo assetto della politica sociale. Il crescente ruolo del terzo settore nell’ambito delle politiche di welfare, così come il modificarsi dei rapporti tra questi e le pubbliche amministrazioni – come si vedrà - sono da ricondurre al fatto che l’attore pubblico da solo non è più in grado di soddisfare una domanda sociale che si presenta come vasta, articolata, dinamica.

Si tratta di un settore che è definito terzo nella misura in cui si colloca tra il settore pubblico - lo Stato, e il settore privato for profit – il mercato<sup>19</sup>. In tal senso la definizione del terzo settore è negativa e residuale, poiché esso viene definito come ciò che non è - si potrebbe dire, in maniera quasi paradossale, che “è un non-qualcosa” - vale a dire come ciò che non è né Stato né mercato. Il terzo settore – o no profit, o privato sociale – costituisce una realtà presente in quasi tutti i paesi europei, sebbene in ognuno di essi possieda una consistenza e delle caratteristiche specifiche. In Italia vi è una certa tendenza a rivendicare una sorta di primato nell’ambito del no profit, poiché si ritiene che l’origine di quest’ultimo sia da rintracciare tra le confraternite che nel Medioevo si prendevano cura di malati, poveri e persone abbandonate. Secondo tale convinzione, insomma, l’Italia medioevale avrebbe inventato il no profit. In realtà le cose non stanno proprio così. L’origine delle organizzazioni etichettate come no profit, infatti, è legata al passaggio alla seconda o post modernità, verificatosi nell’ultimo quarto del Novecento, e quindi a quell’insieme di trasformazioni che hanno più o meno gradualmente reso le società sempre più complesse e dinamiche. Nel contesto italiano, ma anche altrove, il terzo settore rappresenta un universo vasto e altamente diversificato, che comprende organizzazioni di volontariato, associazioni, fondazioni, cooperative sociali, rilevante per dimensioni e ruolo che esso svolge all’interno della società. Al di là di tale varietà di forme giuridiche, di modelli organizzativi, di strategie di sviluppo, i soggetti che compongono il mondo del no profit sono accomunati da alcune generali caratteristiche distintive. Si tratta, infatti, di organizzazioni private, che operano senza scopo di lucro, che hanno come finalità la produzione di beni e servizi di utilità sociale e che operano in differenti ambiti<sup>20</sup>, svolgendo attività che hanno come destinatari una pluralità di soggetti. Per sintetizzare si propone la

---

<sup>19</sup> Una delle tendenze che caratterizzano la cosiddetta modernità liquida (Bauman, 2011) è il dissolvimento di una serie di confini cui si era abituati, e che ci fornivano un certo senso di sicurezza – si pensi, in particolar modo, ai confini tra i vari stati, che sono sempre più effimeri a causa dei processi di globalizzazione e, nel caso europeo, anche per il processo di integrazione. Una linea di demarcazione coinvolta da tale dinamica è anche quella tra settore pubblico e settore privato, quindi tra le rispettive competenze di Stato e mercato. Il che è evidente se si considerano fenomeni come la privatizzazione di beni o servizi pubblici o l’assunzione di un ruolo pubblico nelle imprese private. In tal senso definire il terzo settore come ciò che non è né pubblico né privato, che si colloca tra Stato e mercato costituisce una definizione, anche da questo punto di vista, sempre meno accettabile.

<sup>20</sup> L’ISTAT individua questi in: cultura, sport e ricreazione; istruzione e ricerca; sanità; assistenza sociale e protezione civile; ambiente; sviluppo economico e coesione sociale; tutela dei diritti e attività politica; filantropia e promozione del volontariato; cooperazione e solidarietà internazionale; religione; relazioni sindacali e rappresentanza di interessi; altre attività (9° Censimento delle istituzioni no profit).

definizione formulata di Ascoli e Pavolini (1999 in Fratto, 2004), secondo la quale un'organizzazione no profit è un'organizzazione che presenta le seguenti caratteristiche fondamentali: 1) la presenza di una costituzione formale o di uno statuto con regole e finalità; 2) la natura giuridica privata a forte valenza sociale; 3) la presenza di forme di autogoverno e di organizzazione interna democratica; 4) l'assenza di distribuzione del profitto e del fine di lucro; 5) la presenza di una certa quota di lavoro volontario. Le organizzazioni no profit possono essere distinte in due macro categorie: quelle che producono servizi e quelle che svolgono funzioni di *advocacy*, quindi di tutela e di promozione dei diritti, così come alcune possono portare avanti entrambe le funzioni (Ascoli, 1999). Si capisce come gli enti no profit che svolgono funzioni di *advocacy* necessitino di minori risorse rispetto a quelle che erogano servizi, sebbene il loro raggio d'azione in genere sia sovra locale, esse altresì trovano maggiori difficoltà nel reperimento di finanziamenti dal pubblico o di donazioni da cittadini e imprese (Moro, 2014). È possibile però individuare un'ulteriore distinzione all'interno del mondo no profit. Si tratta di una distinzione che si delinea nel momento in cui si sposta l'attenzione verso quelli che sono i destinatari delle attività e dei servizi posti in essere da tali istituzioni: da una parte ci sono le istituzioni mutualistiche, dall'altra quelle di pubblica utilità (o solidaristiche). Per quanto riguarda le prime, esse sono indirizzate al soddisfacimento di interessi e bisogni dei soli soci, mentre le seconde hanno come fine la realizzazione e la promozione del benessere della collettività. In generale, le motivazioni che sostengono l'operare delle organizzazioni del terzo settore hanno, o dovrebbero avere, carattere valoriale e ideologico, il che le rende diverse dalle imprese private, che sono invece mosse dall'ambizione di creare utili.

L'immagine del terzo settore che si è diffusa presenta però tratti stereotipati e ideologici, e ciò non solo nel senso comune, ma anche a livello di produzione scientifica e giuridica. Quando si parla di no profit la tendenza dominante potrebbe essere sintetizzata nel seguente modo: fare di tutta l'erba un fascio. Ciò per dire che a dispetto della varietà e diversità che le organizzazioni no profit presentano nella realtà, queste vengono raggruppate in un'unica macro categoria concettuale. Si tratta di una forzatura posta in essere per comodità e per fini di semplificazione, ma che comporta un alto costo, vale a dire il trascurare le - talvolta enormi - differenze tra le varie organizzazioni, e quindi la perdita della capacità/necessità di distinguere tra esse<sup>21</sup>. Il che ha evidenti effetti sul piano

---

<sup>21</sup> Secondo Moro, i problemi del terzo settore sono legati alla costruzione stessa di tale categoria concettuale, e quindi non a un qualche inceppo intercorso nella evoluzione di tale realtà. In particolar modo l'Autore individua nel *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, che risale alla prima metà degli anni Novanta, l'inventore del no profit, e quindi il punto da cui tutti i problemi di quest'ultimo si sono sviluppati. Pur avendo avuto il merito di portare alla luce tale realtà, gli studiosi impegnati in quel progetto hanno però costruito una concettualizzazione deficitaria del no profit - *in primis* perché esso è stato inventato come un tutto omogeneo. Tale concettualizzazione ha influenzato l'evoluzione successiva del no profit, così come il modo con cui esso è considerato e è stato ed è regolamentato. Tant'è che tale progetto ha prodotto la fortunatissima *International Classification of Nonprofit Organizations* (Icnpo), una



pratico. Nel momento in cui un'organizzazione viene riconosciuta come organizzazione no profit, accede a tutti i benefici, in *primis* di carattere fiscale, connessi a tale etichetta, altresì viene vista e giudicata in un determinato modo – tendenzialmente positivo. Il punto però è che nel mondo no profit accanto a organizzazioni che svolgono attività della massima utilità sociale – quindi rivolte alla realizzazione e alla garanzia dell'interesse generale - ve ne sono altre le cui attività sono meno definibili in tal senso, ma anche alcune le cui attività non hanno praticamente nulla a che fare con l'interesse generale. Tutti e tre questi gruppi di organizzazioni però sono parte del no profit e usufruiscono pertanto di un regime fiscale agevolato<sup>22</sup>, così come della possibilità di ricevere donazioni da privati e individui. Ad esempio un'organizzazione la cui attività consiste nel fornire supporto alle donne vittime di violenza domestica svolge un'attività di elevata utilità sociale, un'organizzazione che si occupa di gestire un campo da bocce per anziani svolge anch'essa un'attività di utilità sociale, ma di grado inferiore rispetto alla prima. Nel caso invece di una palestra, un ristorante o un circolo di canottaggio per ricchi – quindi di alcune istituzioni mutualistiche - non si può certo parlare di attività di utilità sociale nel senso sopra specificato, ma di organizzazioni no profit che utilizzano tale etichetta per mera convenienza. All'interno del terzo settore, quindi ci sono senz'altro organizzazioni che svolgono attività di utilità sociale, che sono impegnate nell'offrire risposta adeguata a una domanda sociale spesso lasciata scoperta dall'intervento pubblico – in specie nell'ambito dell'assistenza sociale. Accade però che l'immagine di tale minoranza virtuosa tende a venire riflessa sul mondo no profit nel suo complesso, quindi «una parte indiscutibilmente meritoria diventa l'elemento distintivo e qualificante del tutto» (Moro, 2014, p. 55), cosicché tutte le organizzazioni che ne fanno parte ne beneficiano. Quello che si sviluppa è quindi la convinzione che il no profit rappresenti per natura un'economia buona, civile, fraterna perché persegue finalità sociali, che viene come tale contrapposta a quella cattiva delle imprese private che invece perseguono finalità di profitto. Una dicotomia falsa perché non tutti gli enti no profit costituiscono un'economia buona e non tutte le imprese un'economia cattiva. Lo scambiare la parte con il tutto, tuttavia, comporta potenzialmente anche l'effetto opposto, negativo, ossia che eventuali scandali, reati che vedono coinvolta una o alcune organizzazioni tendono a danneggiare l'immagine generale del no profit – dinamica invece assente tra le imprese private.

---

classificazione - sbagliata secondo l'Autore - che è stata inserita nel *System of National Accounts* delle Nazioni Unite, il quale è utilizzato dagli istituti nazionali di statistica. È quindi chiaro che leggi e politiche pubbliche relative al no profit sono state elaborate avendo a riferimento quel modello e la concettualizzazione sottostante, come tale a parere dell'Autore sono inadeguate. Per approfondire questo punto, e più in generale la critica alla teoria riduttiva del terzo settore, si rinvia al testo di Moro: *Contro il no profit*, 2014.

<sup>22</sup> Il regime fiscale di cui le organizzazioni no profit (tutte indistintamente dal tipo di attività svolta) godono riguarda le imposte sui redditi, l'IVA e altre imposte indirette, come il non pagare le tasse sugli immobili. Misure come il 5Xmille (istituito con la legge finanziaria del 2006) e il "Più dai, meno versi" (l. 80/2005) hanno ampliato la possibilità per i soggetti no profit di ottenere donazioni e contributi da imprese e individui. Come tali certe misure hanno anche accresciuto il grado di concorrenza all'interno del no profit per ottenere fondi da pubblico, privato e individui singoli.

Quello che quindi appare necessario è che si assuma un atteggiamento più critico nei confronti del terzo settore, divenendo davvero consapevoli della vasta diversità di esperienze che in esso si realizzano. Il che dovrebbe avere come seguito delle modifiche sulla normativa vigente, affinché certe esperienze così diverse non ricevano il medesimo trattamento fiscale, gli stessi vantaggi e che quindi ogni organizzazione riceva quello che davvero si merita in base all'attività che svolge, al modo in cui la svolge e agli effetti che produce. Ciò che c'è di anomalo quindi è che «nel magma del no profit molti usufruiscono in modo non debito dei significati positivi generati da una – per quanto grande – minoranza, non meritandolo o meritando una considerazione e un trattamento differenti» (Moro, 2014, pp.175-176). Come sia accennava sopra, tale anomalia deriva dal fatto di aver inventato il no profit come un tutt'uno omogeneo, quando invece si tratta di una molteplicità di soggetti – e quindi di attività - anche molto diversi tra loro. Nell'universo no profit, tanto per chiarire meglio ciò di cui si sta parlando, si trovano ad esempio: le mense per i poveri, i fondi pensione, le università non statali, le case di riposo per anziani, le associazioni agricole, le confraternite, le associazioni artistiche e culturali, quelle ambientali, le comunità terapeutiche, le associazioni combattentistiche, le case di cura, le palestre, le organizzazioni che gestiscono il doposcuola di ragazzi in quartieri difficili, i servizi legali a pagamento, le organizzazioni che si occupano di immigrati, le cooperative che offrono assistenza ai disabili, le pro-loco, i circoli ricreativi non indirizzati a specifiche categorie, le associazioni gastronomiche<sup>23</sup>.

Negli ultimi vent'anni il terzo settore ha conosciuto una continua - e, tenendo conto di quanto appena detto, incontrollata - crescita. Tale crescita ha trovato nella crisi del 2008 una prima significativa battuta d'arresto, cosicché anche per questa realtà si iniziano a delineare le prime difficoltà - più o meno gravi a seconda delle dimensioni di tali organizzazioni, del rapporto che hanno con l'ente pubblico, dell'area geografica in cui sono collocate, dell'attività che svolgono. In tal senso quel ciclo espansivo del terzo settore, iniziato dai primi anni Novanta sotto la spinta dei processi di esternalizzazione negoziata dei servizi con i Comuni, pare ormai aver trovato la sua fine. Se è vero che quella attuale è la prima grave crisi del terzo settore, tuttavia non va dimenticato che tale realtà, nel corso della sua evoluzione, ha incontrato varie e non semplici trasformazioni che hanno dato luogo a condizioni di discussione e a difficoltà più o meno serie. In alcuni casi da queste si sono sviluppate crisi circoscritte, chiusure, trasformazioni forzate delle organizzazioni, sia nella struttura interna che nei rapporti con l'ambiente esterno<sup>24</sup>. È però anche vero che di fronte all'attuale crisi della finanza pubblica, e al restringimento delle possibilità di spesa da parte dello Stato, per il terzo settore si apre l'opportunità di consolidarsi in quei settori in cui esso ha avuto fino

---

<sup>23</sup> Si veda a tal proposito la tipologia delle organizzazioni no profit elaborata dall'Istat.

<sup>24</sup> Si pensi agli effetti di modifiche nelle politiche a livello regionale o in alcuni ambiti regolativi.

ad oggi un ruolo marginale, poiché dominati dall'attore pubblico. È il caso dei servizi sanitari e sociosanitari, in cui ad oggi però ci sono forti limiti a un riconoscimento dell'offerta del terzo settore. Si tratta pertanto di uno scenario molto fluido, che presenta luci e ombre, nuove opportunità e criticità. Il superamento in positivo per il terzo settore di tale scenario dipenderà molto anche dalla capacità di quest'ultimo di innovarsi, di attuare una riorganizzazione interna per essere in grado di affrontare sfide presenti e future, così da riuscire a compensare le deficienze crescenti dell'attore pubblico, soddisfacendo la domanda sociale emergente. La partecipazione dei soggetti del terzo settore alla gestione dei servizi però non costituisce un fatto sempre e di per sé positivo, come in genere viene considerato, poiché si danno casi in cui essa dà luogo a delle problematiche, che potenzialmente si riflettono sull'utenza. Si pensi alle assistenti sociali assunte non più tramite concorso pubblico, ma tramite cooperative. Le responsabilità cui tali figure professionali si trovano di fronte sono le medesime sia nel primo che nel secondo caso, tuttavia quando assunte tramite cooperative percepiscono una retribuzione minore, hanno un posto di lavoro precario e minori sono le tutele assicurative a carico dell'ente. In circostanze come queste sembra che il terzo settore sia usato strumentalmente per risparmiare denaro pubblico, e che quindi il ricorso a forme di collaborazione pubblico/no profit sia dettato da mere ragioni di spesa, piuttosto che dalla consapevolezza della necessità di continuare a garantire certi servizi. Il che però ha ovviamente una contropartita, vale a dire una minore autonomia e sicurezza degli operatori, fatto questo che è potenzialmente in grado di produrre ricadute negative sull'utenza. Questo è un rischio che ad oggi è molto presente in specie poiché, come meglio si specificherà in seguito, gli enti locali, stretti tra crescita della domanda sociale e risorse disponibili in diminuzione, tendono a incrementare il ricorso alle organizzazioni di volontariato e a ridurre quello alle cooperative.

Per quanto riguarda le dimensioni che il vasto e variegato universo del terzo settore assume oggi in Italia, si riportano i primi dati del 9° Censimento delle istituzioni no profit realizzato nel 2011. Se nel 2001 le istituzioni no profit attive in Italia erano 235.232, nel 2011 sono diventate 301.191: un incremento del 28 per cento nell'arco di un decennio<sup>25</sup>. Le istituzioni solidaristiche costituiscono il 62,7 per cento del totale - e sono concentrate nei settori della sanità (dove sono il 91,3 per cento) e dell'assistenza sociale (90,4 per cento) - mentre quelle mutualistiche rappresentano il 37,3 per cento. Notevoli anche i dati relativi alle risorse umane impiegate nel terzo settore. L'80,8 per cento dei soggetti no profit opera grazie al lavoro di volontari, i quali nel 2011 si attestano a 4 milioni 759 mila, e rispetto al 2001 il loro numero è cresciuto del 43,5 per cento. Le istituzioni con lavoratori dipendenti sono il 13,9 per cento del totale, quelle con lavoratori esterni l'11,9 per cento, quelle con

---

<sup>25</sup> I dati relativi alle dimensioni del terzo settore - riportati in tale paragrafo - sono tutti ricavati dal 9° Censimento delle istituzioni no profit, condotto da ISTAT nel 2011.

lavoratori temporanei lo 0,6 per cento. Le istituzioni con lavoratori esterni e quelle con lavoratori temporanei sono quelle che hanno fatto registrare l'incremento maggiore: rispettivamente del 106,8 per cento e del 130,0 per cento rispetto al 2001. I dipendenti del terzo settore sono 680.811 (+39,4 per cento rispetto al 2001), i lavoratori temporanei sono pari a 5.544 (+48,1 per cento), mentre i lavoratori esterni sono 270.769, e sono questi ultimi ad aver conosciuto la crescita più rilevante (+169,4 per cento). Nel complesso le risorse umane coinvolte nel mondo no profit sono pari a 5,7 milioni persone: l'83,3 per cento sono volontari, l'11,9 per cento sono lavoratori dipendenti, i lavoratori esterni sono il 4,7 per cento, mentre quelli temporanei rappresentano lo 0,6 per cento. Il terzo settore ha tra le sue caratteristiche distintive e più importanti il largo impiego di volontari, il che rende interessante il fatto che le istituzioni con dipendenti siano aumentate del 9,5 per cento. Un altro dato indicativo è costituito dalla crescita della dimensione media in termini di dipendenti, se nel 2001 essa era pari a 12,8 dipendenti per istituzione nel 2011 si attesta a 16,3. Questi due dati potrebbe essere interpretati come segnali di una tendenza generale delle realtà del no profit ad assumere un assetto più imprenditoriale, allontanandosi in parte dalla propria configurazione originale. Tale tendenza probabilmente è dovuta alla crescente domanda sociale cui queste istituzioni devono rispondere - soprattutto per le sempre più consistenti richieste da parte dell'attore pubblico – così come all'emergere di una certa concorrenza tra esse, così come tra queste e le imprese private. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle istituzioni del terzo settore, il 52,2 per cento di queste si trova nel Nord, il 26,3 per cento nel Sud, mentre nel Centro è presente il 21,5 per cento<sup>26</sup>. Le forme giuridiche più diffuse sono: l'associazione non riconosciuta, propria del 66,7 per cento delle istituzioni totali, l'associazione riconosciuta che riguarda il 22,7 per cento, le cooperative sociali sono invece il 3,7 per cento, mentre le fondazioni rappresentano il 2,1 per cento. Rispetto al precedente censimento sono queste due ultime forme giuridiche quelle ad aver conosciuto l'incremento maggiore: per le fondazioni esso è stato pari al 102,1 per cento, mentre le cooperative sociali sono aumentate del 98,5 per cento. Quanto alle attività maggiormente svolte dal mondo no profit, le due aree principali sono date da l'area cultura, sport, tempo libero e da quella dell'assistenza sociale, che comprende anche le attività di protezione civile. La prima vede impegnate il 65 per cento delle istituzioni totali, mentre la seconda l'8,3 per cento. Per quanto riguarda le istituzioni che svolgono la loro attività prevalente nell'area assistenza sociale e protezione civile, 19.567 (il 78,1 per cento) fornisce servizi di assistenza sociale, 3.373 (il 13,5 per cento) offre servizi di assistenza nelle emergenze, mentre 2.104 (l'8,3 per cento) si occupa dell'erogazione di contributi monetari e/o in natura. Se si esclude, quindi, l'area cultura, sport,

---

<sup>26</sup> Ciò non significa che le istituzioni del terzo settore siano necessariamente più numerose nel Nord. Per sapere se lo siano effettivamente si dovrebbe proporzionare il loro numero alla popolazione.

tempo libero, la maggior parte dei soggetti che compongono il variegato e vasto mondo del no profit si dedica alla fornitura di servizi di assistenza sociale. Il settore assistenza sociale e protezione civile è altresì quello che assorbe il maggior numero di lavoratori dipendenti: se nel no profit questi sono 680.811, in tale settore si trova il 33,1 per cento di quelli, vale a dire 225.108 addetti. Se si considera poi i tre scomparti in cui si articola il settore assistenza sociale e protezione civile, quello che si occupa di erogare servizi di assistenza sociale coinvolge 221.512 lavoratori dipendenti, vale a dire il 98,3 per cento di quelli impiegati in tale settore. Le istituzioni che svolgono come attività prevalente la fornitura di servizi di assistenza sociale sono, quindi, quelle che, all'interno dell'intero mondo no profit, usufruiscono in misura maggiore del lavoro dipendente – qui, infatti, è impiegato il 32,4 per cento degli addetti complessivi del terzo settore. Si capisce allora come il no profit impegnato nella erogazione di servizi sociali non solo costituisce un partner sempre più importante per gli enti locali, e quindi per garantire copertura a una domanda sociale ampia e complessa, e in continua trasformazione - cui l'attore pubblico non è in grado o non può dare una risposta adeguata - nella misura in cui rappresenta anche una grande risorsa sul fronte occupazionale. Di conseguenza di fronte al delinearsi delle prime difficoltà per il terzo settore – dovute principalmente al restringimento del finanziamento pubblico su cui è molto basato - si prospetta non solo il rischio di non riuscire più a rispondere ai vari bisogni, ma anche quello altrettanto serio di una consistente perdita di posti di lavoro, aggravando così ulteriormente la crisi occupazionale italiana. Come si capisce, questo secondo è un aspetto già di per sé rilevante, la cui importanza però risulta notevolmente accresciuta se lo si colloca nell'attuale contesto socio-economico. Si tratta tuttavia di un aspetto che, il più delle volte, non riceve l'attenzione che in realtà meriterebbe – in specie non si tiene adeguatamente conto di quelli che sono i molteplici effetti di cui esso è potenzialmente portatore. Entrambe queste dinamiche – rischio di un incremento ulteriore della domanda sociale lasciata insoddisfatta e di una perdita di posti di lavoro - convergerebbero nel produrre un peggioramento ulteriore della situazione sociale del paese, già critica come si è visto, soprattutto del Meridione, cui potrebbe far seguito un indebolimento della tenuta della coesione sociale. Si capisce, allora, come sia necessario porre in essere adeguate politiche pubbliche in grado di sostenere l'operato del terzo settore e promuoverne lo sviluppo<sup>27</sup>. Il terzo settore quindi costituisce una risorsa sempre più cruciale per la sopravvivenza del sistema di welfare, proprio in virtù delle funzioni che esso svolge: produzione di servizi, tutela e promozione dei diritti, sviluppo di nuova occupazione – una funzione quest'ultima che spesso non è gli adeguatamente riconosciuta (Ascoli, 1999).

Un anno fondamentale nel percorso di consolidamento della presenza e del ruolo del terzo settore – e per il tema oggetto del presente paragrafo - è il 1991. In quell'anno, infatti, vennero approvate due

---

<sup>27</sup> Su tale aspetto si tornerà più avanti.

leggi, la 266 e la 381, con le quali venne riconosciuto a livello legislativo il ruolo rispettivamente delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali, mettendo così a punto una loro regolamentazione. In quel modo si dava avvio alla collaborazione tra amministrazioni pubbliche e terzo settore per rispondere a quella domanda sociale che le prime sono sempre meno in grado di soddisfare autonomamente. Ciò ha significato la realizzazione di un importante rinnovamento all'interno del sistema italiano di welfare, nella misura in cui c'è stata la transizione dal welfare state, in cui l'attore pubblico è il principale produttore di benessere sociale, al welfare mix, pluralista. In quest'ultimo la produzione del benessere sociale è garantita dalla cooperazione tra differenti soggetti istituzionali, con l'attore pubblico che svolge il ruolo di coordinatore e finanziatore dei servizi e delle politiche. Si deve però considerare, come si specificherà meglio più avanti, il fatto che quella tra welfare state e welfare mix non costituisce una dicotomia netta e rigida. Welfare state e welfare mix vanno piuttosto considerati come due estremi di un *continuum*, lungo il quale si collocano sistemi di welfare che sono tra loro distinguibili per il differente peso che, all'interno di ognuno di essi, diversi soggetti istituzionali hanno nella produzione del benessere sociale. In base a ciò, i sistemi di welfare più vicini al polo del welfare state vedranno come preponderante il ruolo dello Stato rispetto a quello di altri attori, mentre quelli prossimi al polo del welfare mix si caratterizzeranno per una maggiore eguaglianza tra il peso dei vari attori. Come si è già visto, tale spostamento lungo il *continuum* in direzione del polo del welfare mix comporta il ridursi, o meglio il modificarsi del carattere sostanzialmente statale della politica sociale. Tant'è vero che se in alcuni settori - come povertà estrema, immigrazione - si riscontra praticamente quasi la sola presenza e azione del terzo settore, in altri - come disabilità, assistenza agli anziani - il terzo settore, pur svolgendo un ruolo fondamentale, è affiancato dall'intervento statale.

A seguito dell'introduzione delle leggi del 1991, la presenza e il ruolo del terzo settore sono divenuti così significativi che senza l'apporto proveniente da quest'ultimo il sistema italiano di welfare avrebbe dimensioni e garantirebbe una copertura dei bisogni assai inferiori a quelli attuali (Ranci, 1994 in Ascoli, 1999). La collaborazione tra l'ente pubblico e il mondo del no profit costituisce ormai un momento imprescindibile per l'implementazione della rete territoriale dei servizi alla persona. Tant'è vero che il ruolo del terzo settore è stato riconosciuto anche dalla L. 328/2000. Quest'ultima, infatti - nel promuovere la partecipazione all'interno della programmazione sociale a livello locale - sottolinea che ai soggetti no profit compete un ruolo attivo non solo nella fase concreta di fornitura dei servizi, ma anche durante la fase di progettazione, attraverso quindi uno scambio comunicativo con l'ente pubblico<sup>28</sup>. Con la legge di riforma

---

<sup>28</sup> Il testo legislativo, infatti, recita «Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici, nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di

dell'assistenza sociale si è realizzato un importante consolidamento del terzo settore e si è aperta, pertanto, una nuova stagione per tale realtà, nella quale cooperative sociali e organizzazioni di volontariato sono qualificate come interlocutori diretti e legittimi dell'attore pubblico, integrate all'interno delle politiche pubbliche. La legge in questione precisa tale aspetto basandosi anche sulla convinzione che il terzo settore detenga una conoscenza del territorio, delle sue dinamiche, delle peculiarità della domanda sociale, dei bisogni della popolazione, molto approfondita - certamente maggiore di quella di cui dispone l'attore pubblico - in virtù del suo forte radicamento nella comunità. In realtà le cose sono più complesse. Il terzo settore, come si è detto, costituisce un universo molto variegato, e alcuni soggetti probabilmente detengono una tale conoscenza altri no, o comunque ne possiedono una approfondita, ma settoriale. Una conoscenza accurata dei bisogni è però fondamentale per riuscire a sviluppare servizi adeguati e efficaci, che siano in grado, se non di eliminare del tutto una criticità, quanto meno di attenuarla e contenerla. Agire in questo modo garantisce altresì che le – poche - risorse disponibili siano utilizzate in maniera efficiente. Un intervento non programmato sulla base di una analisi attenta, e quindi di una conoscenza dettagliata del problema, può anche portare ad un esito contrario a quello sperato, vale a dire acutizzare la criticità - oltre che a costituire un dannoso spreco di denaro, tempo, energie.

Come già si diceva all'inizio di questo paragrafo, di fronte all'eterogeneità di organizzazioni e quindi di esperienze che rientrano nella categoria concettuale del no profit, è necessario assumere un atteggiamento critico che ci permetta di distinguere cosa c'è e cosa c'è di buono in tale realtà. Senza ciò si finisce per aderire ad un'immagine idealizzata del terzo settore, che tradisce quello che effettivamente esso costituisce nella realtà. Si deve sfuggire da una teoria riduttiva che inganna l'opinione pubblica, produce informazioni confuse o non veritiere, e favorisce dei comportamenti da approfittatore che danneggiano le organizzazioni virtuose, ma anche l'utenza. Il no profit non è tutto e di per sé positivo. Tant'è vero che, sulla base di avvenimenti realmente verificatesi, è possibile individuare alcune espressioni del «lato oscuro» del no profit (Moro, 2014, pp. 123-127), come frodi ai danni dello Stato, collusione con gruppi criminali, violazione di standard di qualità e di sicurezza nella gestione dei servizi, solo per citarne alcune. Certamente si tratta di gravi episodi, alcuni più di altri, che si sono verificati di rado, ma che per il solo fatto che si sono verificati rappresentano dei segnali di allarme che indicano che c'è qualcosa che non funziona, e che quindi è necessario una qualche forma di intervento. Altresì di fronte a certi episodi che hanno coinvolto solo un numero ridotto di soggetti no profit, non si deve cadere nell'errore superficiale di formulare un giudizio negativo sul no profit nel suo complesso, danneggiando così tutte le organizzazioni che

---

utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati» (art. 1, comma 5).

si comportano in modo conforme alle leggi e alla morale – e che costituiscono la maggior parte. Il fatto che all'interno del mondo no profit siano stati commessi dei reati rinvia alla questione dei controlli, e quindi delle relative sanzioni. I controlli relativi al no profit dovrebbero essere condotti con serietà e costanza, così come essere indirizzati su di un aspetto ben specifico, centrale e costitutivo per ogni organizzazione. Solitamente però essi sono posti in essere con il solo scopo di accertare la regolarità formale degli statuti e dei vari documenti dell'ente, mentre quando i controlli sono più mirati riguardano i bilanci e l'attività economica – come il rapporto tra spese per progetti e spese per la struttura. I controlli inoltre sono in numero troppo ridotto se confrontati con quella che è l'ampiezza oggi del no profit<sup>29</sup>. I controlli, quindi, per essere efficienti dovrebbero intanto interessare una porzione ben maggiore di organizzazioni, e in seconda istanza, avere ad oggetto l'aspetto sostanziale - e non quello formale come invece avviene attualmente - di essi, vale a dire ciò che un'organizzazione fa, in quale modo e con quale effetti, quindi la sua attività, poiché questa è l'elemento che la identifica a se stessa e agli altri (Moro, 2014).

Le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali sono i due soggetti del mondo no profit maggiormente attivi nel settore socio-assistenziale, e si distinguono tra di loro sotto importanti aspetti. Per quanto riguarda le prime, queste si caratterizzano per il fatto che l'accesso ai servizi che offrono è per lo più gratuito, poiché tali organizzazioni basano il loro operato principalmente sul lavoro volontario. Il che contribuisce a far sì che tali realtà presentino una organizzazione poco strutturata e gerarchizzata, con però un livello di partecipazione interna piuttosto alto. Un altro tratto distintivo delle organizzazioni di volontariato è il rilevante peso che le donazioni hanno tra le loro fonti di finanziamento. Le cooperative sociali rappresentano, invece, una realtà più sviluppata e strutturata, che le permette di fornire – a differenza delle organizzazioni di volontariato - servizi di “welfare pesante”, vale a dire servizi parasanitari o complessi che l'ente pubblico non riesce a erogare. Per svolgere certe attività sono necessarie delle figure professionali, tant'è che nelle cooperative sociali è preponderante la presenza di lavoratori retribuiti rispetto ai volontari, quindi sono notevolmente più costose. Tant'è vero che se le organizzazioni di volontariato sono presenti principalmente nel socio-assistenziale, gestendo servizi diretti a immigrati, poveri, giovani; le cooperative sociali invece si occupano maggiormente del socio-sanitario, con servizi rivolti a anziani, disabili. La legge riconosce due tipi di cooperative: quelle di tipo A erogano servizi socio-sanitari e educativi, mentre quelle di tipo B si occupano dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Ci sono anche cooperative miste, che svolgono attività sia di tipo A che di tipo B. Per quanto riguarda le entrate, il finanziamento pubblico rappresenta la voce principale, le cooperative

---

<sup>29</sup> Come si è visto, l'ISTAT nel 2011 ha censito 301.191 organizzazioni no profit, controllarle tutte è certo un'impresa impossibile. In molti nel no profit sono consapevoli di ciò, e approfittano della situazione.



sono pertanto particolarmente dipendenti dall'ente pubblico – specialmente quelle di tipo A. Quel tipo di entrata però è sempre meno disponibile. Come si è detto, la ricetta italiana per affrontare la crisi economica più grave dal secondo dopoguerra ha consistito in una significativa contrazione della spesa pubblica. Una contrazione che però non ha interessato tutte, e in egual misura, le varie e differenti aree di spesa. Solo alcuni settori sono stati interessati e in misura variabile, ma nel fare ciò non si tenuto conto del principio di adeguatezza. Tale contrazione si è infatti concentrata in maniera assolutamente sproporzionata - e assurda - sul sociale, il quale è stato colpito sia tramite tagli diretti che tramite tagli indiretti, come si è visto. Gli enti locali, come esito del procedere dei suddetti tagli, si trovano oggi con sempre più ridotte capacità di spesa, quindi non più in grado di finanziare l'operato delle cooperative, operato che invece è sempre più necessario per rispondere a una domanda sociale che è in crescita - sia sul fronte della dimensione che su quello della complessità. Si capisce allora perché molte cooperative sociali si trovino oggi in difficoltà.

La partecipazione dei soggetti del terzo settore nell'ambito del welfare locale assume configurazioni diverse nelle varie realtà territoriali, e anche se si guarda alla prospettiva diacronica ci sono stati dei cambiamenti. Con riferimento a quest'ultimo aspetto è possibile distinguere due differenti momenti nell'evoluzione del ruolo del no profit nel welfare locale. Inizialmente, infatti, era prevalente la logica della esternalizzazione, per cui i soggetti del terzo settore si occupavano della mera erogazione dei servizi sociali di competenza dell'ente locale, con il quale era stata stipulata una convenzione. Una circostanza, dunque, che non vedeva un reale coinvolgimento del mondo no profit, nella misura in cui esso non svolgeva alcun ruolo nella fase di progettazione dei servizi. Con la L. 328/2000, tuttavia, lo scenario è cambiato, laddove – come si ricordava sopra – la legge riconosce un ruolo essenziale al terzo settore nella realizzazione del welfare locale. Divenuta la programmazione sociale partecipata il metodo di costruzione della rete territoriale dei servizi sociali<sup>30</sup>, per i soggetti del no profit si è aperto un nuovo e più profondo spazio di azione, a tal punto che la loro inclusione<sup>31</sup> nella fase di progettazione è diventata un elemento di assoluta importanza. La presenza di arene deliberative miste – così definite poiché vedono impegnati, in un confronto dialogico e costruttivo, l'ente pubblico da un lato e il no profit dall'altro – rappresenta, infatti, un aspetto ormai comune alle varie realtà territoriali. In ognuna di queste ultime, tuttavia, le arene deliberative miste assumono dei tratti peculiari, delineando così un differente ruolo e una differente

---

<sup>30</sup> La legge di riforma dell'assistenza sociale è innovativa, anche perché introduce una prospettiva di programmazione nell'ambito della realizzazione della rete territoriale di servizi, assente negli ultimi trent'anni. Ed è stata proprio la mancanza fino al 2000 di un chiaro quadro regolativo a far sì che il terzo settore potesse conquistare e esprimere una propria autonomia, così come una forte progettualità di intervento. Da questo punto di vista, con la 328/2000 quegli spazi di autonomia precedentemente posseduti dal terzo settore si riducono (Fazzi, 2013).

<sup>31</sup> La 328/2000 prevede la concertazione e la cooperazione, quali modalità di partecipazione del terzo settore all'iter della programmazione sociale.

importanza del terzo settore nel processo di programmazione sociale. Le differenze riscontrabili tra le varie esperienze che vedono la partecipazione del no profit alla realizzazione del welfare locale, così come il diverso grado di coinvolgimento di tale soggetto in quel processo costituiscono degli aspetti che sono da imputare non solo alle caratteristiche specifiche del contesto locale, ma anche alle differenze che sussistono tra le organizzazioni di volontariato (odv) e le cooperative sociali – vale a dire i due principali attori del no profit impegnati nella programmazione sociale e nella erogazione dei servizi sul territorio (Burgalassi, 2012). Per quanto riguarda i caratteri della partecipazione delle odv nell’ambito della programmazione del welfare locale, tre sono gli aspetti significativi. Innanzitutto c’è da dire che sono solo le organizzazioni più solide e organizzate ad essere coinvolte nella programmazione sociale. La partecipazione delle odv a quel processo, altresì, ha - il più delle volte - un carattere meramente consultivo, rivestendo in tal modo un ruolo non molto importante, dal momento che si è di fronte alla circostanza per cui l’ente locale coinvolge le odv nella fase di progettazione dei servizi al solo fine di sentire il loro parere su una data questione, riservando però a se stesso la decisione finale – che quindi può anche essere agli antipodi di quanto consigliato dalle odv. Si riscontra, infine, la tendenza da parte dell’attore pubblico a coinvolgere il volontariato nella gestione dei servizi in modo strumentale, principalmente per necessità di risparmio, dal momento che tali soggetti no profit, usufruendo più degli altri del lavoro volontario, devono sostenere costi di personale ben inferiori<sup>32</sup>. Si tratta di una tendenza questa che si sta diffondendo viste le sempre più ridotte risorse di cui gli enti locali dispongono, a fronte però di un incremento e di una maggiore complessità della domanda sociale. Ciò rischia di far sviluppare una concorrenza sleale tra cooperative sociali e organizzazioni di volontariato, che certamente permette all’attore pubblico di risparmiare, ma non è detto che porti a servizi di migliore qualità, anzi il rischio di un abbassamento degli standard è ben presente. Il ricorso strumentale al volontariato si ha, però, anche laddove sia dettato dall’obiettivo di impossessarsi della conoscenza della configurazione dei bisogni sociali presenti sul territorio che tale realtà padroneggia, o quantomeno si presume che padroneggi. A rendere possibile quest’ultimo aspetto sono proprio le caratteristiche distintive del volontariato, vale a dire la sua identità, la sua *mission*, il suo assetto, che quindi impediscono un suo reale coinvolgimento, che per definizione comporta un impegno continuativo nel tempo e gravoso. Come tale il mondo del volontariato si rivela non adeguato ad operare secondo logiche di negoziazione o concertazione (De Leonardis, 2008 in Burgalassi, 2012). Se si considera

---

<sup>32</sup> A tal proposito Barbetta (2000 in Moro, 2014) parla di “sussidiarietà strumentale” proprio per indicare il fatto che quando un ente pubblico decide di affidare a un’organizzazione no profit la gestione di un certo servizio di welfare lo fa, non perché quella organizzazione appare la più adatta in relazione alle sue caratteristiche e competenze e al rapporto che ha con il territorio – quindi decidendo nell’interesse dell’utenza - ma perché essa permette di garantire il medesimo, almeno nominalmente, servizio a costi minori o perché permette di aggirare il blocco delle assunzioni – quindi perseguendo un interesse che non è quello dell’utenza.

l'altro principale soggetto no profit del welfare locale, vale a dire la cooperazione sociale, nella misura in cui è il gestore prelevante dei servizi di competenza degli enti locali, il suo coinvolgimento nella programmazione sociale è ben più rilevante. Tale coinvolgimento si articola in due distinti momenti. La cooperazione sociale è certamente presente a monte del processo di programmazione sociale, vale a dire laddove si procede alla messa a punto di quello che è lo scenario dei bisogni sociali e quindi delle aspettative della comunità, in cui quindi è necessaria una conoscenza che l'ente locale non dispone, ma che invece rientra potenzialmente nel patrimonio informativo delle realtà del terzo settore. In tal senso, si capisce come sia fondamentale il ruolo della cooperazione sociale nella sistemazione di tale quadro, poiché quest'ultimo rappresenta la base imprescindibile da cui partire per la successiva progettazione dei servizi e delle prestazioni - e soprattutto di servizi e prestazioni che siano il più possibile adeguati. La cooperazione sociale è altresì presente a valle del processo, nella fase in cui viene delineata la rete dei servizi con il suo assetto organizzativo. Se, però, si tiene conto di quelle che sono le caratteristiche della cooperazione sociale, meglio di almeno alcune di tali organizzazioni – forte radicamento nella comunità, conoscenza dei bisogni, delle attese della popolazione, della dinamiche della domanda sociale, così come competenza tecnica – emerge come tale realtà del no profit potrebbe rivestire un ruolo assai più ampio e più profondo nella programmazione del welfare locale, così da contribuire maggiormente alla produzione del benessere sociale.

Cooperazione sociale e volontariato si trovano oggi ad affrontare la loro prima vera crisi, dopo aver conosciuto a partire dal 1991 un periodo di forte e costante crescita. Le difficoltà che attualmente tali soggetti si trovano a dover affrontare per la prima volta sono da imputare alla persistente fase di recessione economica e ai tagli che negli ultimi anni hanno fortemente colpito il welfare locale, vale a dire l'ambito in cui la cooperazione sociale e il volontariato hanno trovato linfa per crescere e potenziarsi fino ad oggi. Tali prime difficoltà, per i due maggiori partner degli enti locali nel welfare sociale, comportano ricadute negative non solo sulla capacità di rispondere a quella domanda sociale vasta e articolata che è espressa dal territorio, ma anche per quanti sono occupati nelle odv e nelle cooperative sociali, laddove questi ultimi rischiano di perdere il proprio posto di lavoro, andando così a incrementare le fila dei disoccupati, quando non quelle degli inattivi. Di fronte al grave restringimento delle risorse a disposizione degli enti locali per la realizzazione dei servizi alla persona, a causa tanto dei ridimensionamenti che in questi ultimi anni hanno interessato i fondi nazionali destinati al sociale quanto dei tagli indiretti, si registra altresì una tendenza nuova e non totalmente priva di implicazioni negative. Le amministrazioni pubbliche locali, infatti, hanno aumentato il ricorso alle organizzazioni di volontariato per erogare i servizi alla persona di cui sono competenti, riducendo così quello alle cooperative sociali (Paini e Sensi, 2012). Si tratta di un

comportamento strategico, messo in atto probabilmente per contenere la spesa sociale, visti i tagli alle risorse, a fronte di una domanda sociale che invece è in aumento e che si fa sempre più complessa. In un certo senso è un comportamento abbastanza ovvio, dal momento che le odv, basando la loro attività principalmente sull'impiego di persone che svolgono il loro lavoro gratuitamente, possono erogare servizi a costi più contenuti rispetto alle cooperative, che invece si basano maggiormente sul lavoro dipendente, cosicché le prime sono più convenienti per gli enti locali. Le cose però non sono così semplici. Il mondo del volontariato è, infatti, attraversato da una forte spinta alla professionalizzazione, probabilmente perché i bisogni da affrontare sono sempre più complessi e estesi, o forse perché cambiano le caratteristiche di chi decide di dedicarsi al volontariato, o per entrambe le cose. La crescita della presenza di addetti – cioè di lavoratori dipendenti – è una tendenza che negli ultimi dieci anni, come rilevato dal 9° Censimento ISTAT sul no profit, ha interessato non solo le odv, ma anche il mondo no profit nel suo complesso, sebbene nel primo caso assuma un significato particolare. Certo è che l'aumento di figure professionali e di forme dirette o meno di retribuzione all'interno del volontariato da un lato rischia di stravolgere la *mission* originaria di tale parte del no profit, dall'altro ha come effetto che le prestazioni fornite da tali organizzazioni saranno più costose. In tal modo, per gli enti locali verrà meno la convenienza inizialmente rappresentata dal fare ricorso alle odv. A fronte della crisi della finanza locale, così come della tendenza professionalizzante all'interno del mondo del volontariato, pare che si profilino, per le pubbliche amministrazioni locali, crescenti difficoltà nell'implementazione dei servizi sociali di cui hanno competenza e quindi nel riuscire a soddisfare i bisogni, vecchi e nuovi, complessi e dinamici, che emergono dalla società.

Per quanto riguarda la capacità del terzo settore di svolgere un qualche ruolo all'interno del processo di riorganizzazione del welfare state, e quindi all'interno del nuovo sistema di welfare, è possibile individuare due distinte e opposte posizioni (Fazzi, 2013). Da una parte vi sono quanti ritengono che il ruolo che il terzo settore potrà ricoprire in tale ambito sarà marginale, dal momento che esso non è considerato come dotato di una capacità autonoma di innovazione. I sostenitori di tale posizione, pertanto, pongono l'accento su quelle caratteristiche del terzo settore che costituiscono degli elementi di debolezza e che, come tali, ostacolano la possibilità per tale realtà di dare un contributo determinante alla modernizzazione del welfare. Tra le criticità e i limiti del terzo settore vengono annoverate la mancanza di solide fondamenta organizzative e gestionali - da imputare tra l'altro al fatto che tali organizzazioni sono mosse da motivazioni valoriali. I soggetti del terzo settore sono altresì considerati come dotati di una scarsa vocazione imprenditoriale, che li renderebbe vulnerabili rispetto all'attore pubblico, ma anche a finanziatori esterni. Il fatto di legare la propria sopravvivenza alla presenza di finanziamenti pubblici rappresenta un elemento che

compromette fortemente la possibilità per il terzo settore di essere motore autonomo di innovazione del welfare. In tal senso il terzo settore dovrebbe cercare di diversificare le fonti delle proprie entrate, così da non dipendere eccessivamente da una di quelle, con il rischio che se quella viene a mancare, non si è più in grado di andare avanti. Un altro limite del terzo settore viene individuato nel rischio che si delineino spazi di particolarismo, che collidono con una moderna concezione della cittadinanza sociale. Secondo tale visione se non è possibile puntare sul terzo settore per modernizzare, innovare il sistema di welfare, nella misura in cui esso non potrà che svolgere un ruolo residuale, e lo Stato - in un contesto di recessione economica - manca delle risorse necessarie, allora l'attore che rimane è il mercato. Sarebbero quindi le imprese for profit le protagoniste del welfare futuro, all'interno di un nuovo capitalismo basato sulla responsabilità sociale d'impresa. La visione opposta a quella appena descritta individua invece nel terzo settore l'attore centrale del processo di modernizzazione del sistema di welfare, laddove esso viene considerato come dotato di una autonoma capacità di innovazione. Questa seconda posizione si sofferma, pertanto, su quelle caratteristiche del terzo settore che rappresentano dei punti di forza, che permettono a tale realtà di compensare le mancanze e le difficoltà dell'attore pubblico. Tre gli aspetti indicati. Le organizzazioni di terzo settore presentano una maggiore efficienza rispetto sia allo Stato che al mercato nell'erogazione di particolari tipi di servizi alla collettività. Altresì esse si caratterizzano per un orientamento all'innovazione, poiché si tratta di organizzazioni più flessibili rispetto alle imprese for profit e all'ente pubblico, come tali maggiormente in grado di adattarsi a una domanda sociale complessa e in mutamento. L'orientamento all'innovazione è da imputare anche alle motivazioni ideologiche che sono alla base dell'operato di tali realtà, così come al loro radicamento nella società civile e quindi alla maggior vicinanza e sensibilità alle problematiche sociali, in specie a quelle non coperte né dall'offerta pubblica né da quella del mercato. All'interno di tale posizione, le organizzazioni di terzo settore non sono considerate solo come degli attori importanti nell'ambito della fornitura di servizi di utilità sociale, così da costituire una risorsa per la riorganizzazione del sistema di welfare. In virtù della produzione di capitale sociale, le realtà del mondo no profit rappresentano, infatti, anche un fattore in grado di consolidare la coesione sociale, rinvigorendo il senso di cittadinanza.

In un contesto segnato da contrazione della spesa pubblica da un lato e incremento dei bisogni sociali dall'altro, per il terzo settore si delineano importanti sfide, in cui è la sua stessa capacità di innovazione ad essere messa alla prova. Una prima sfida ha certamente a che fare con le fonti di finanziamento. Se, infatti, è la finanza degli enti locali la principale fonte di finanziamento delle organizzazioni del terzo settore – in specie delle cooperative - per tali realtà quella attuale è una fase molto delicata. Il che è ancora più grave se si considera la centralità che oggi riveste il terzo settore

nell'ambito delle politiche di welfare. Si tratta di una situazione che può avere (e in parte già ha) pesanti ricadute in termini sociali, rendendo quindi più urgente una reazione decisa da parte del no profit. La drastica riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali<sup>33</sup> ha tra le sue conseguenze il fatto che questi tendano a concentrare quelle poche risorse che hanno sui servizi più essenziali – e, si potrebbe presumere, anche più remunerativi dal punto di vista elettorale. I programmi destinati ai soggetti più emarginati, così come gli interventi di prevenzione, promozione e di comunità – vale a dire interventi entrambi particolarmente dispendiosi di risorse, professionalità e tempo – sono quelli più presi di mira nell'ambito della razionalizzazione della spesa sociale locale (Fazzi, 2013). Un tale modo di procedere non può che comportare il rischio di una degenerazione della questione sociale e altresì di una acutizzazione ulteriore delle diseguaglianze sociali che spaccano la società, cosicché la tenuta della coesione sociale risulta essere sempre più indebolita. Il punto è che il terzo settore, per poter essere in grado di trainare il processo di riorganizzazione e innovazione del sistema di welfare, così da riuscire a far fronte ai bisogni espressi dalla società, deve essere prima di tutto capace di innovare se stesso, modificando il proprio rapporto di dipendenza nei confronti dell'ente pubblico. Fondamentale in tal senso è il riuscire a diversificare le fonti di finanziamento, riducendo il peso preponderante che la finanza pubblica locale attualmente riveste – in specie per le cooperative fornitrici di servizi. Il terzo settore dovrebbe allora basare il proprio funzionamento su un mix di risorse: pubbliche, di mercato, di comunità. Anche in ciò però si intravedono delle potenziali criticità. Di fronte al ridimensionarsi della capacità finanziatrice dell'ente pubblico, donazioni e contributi di imprese e cittadini assumono un'importanza ben maggiore. Quello che si profila pertanto è un accentuarsi della concorrenza già presente tra soggetti no profit per riuscire ad accaparrarsi fondi. Tant'è che la raccolta fondi costituisce ormai un vero e proprio mercato, che è destinato a rafforzarsi con il ridursi della disponibilità di accesso a risorse pubbliche. Il rischio è però che tale competizione veda prevalere le organizzazioni più forti, con maggiori capacità di marketing sociale, più visibili e meglio posizionate sulla scena pubblica, che non è detto che svolgano attività di maggiore utilità sociale di quelle portate avanti con difficoltà, in silenzio ma a volte con maggiore convinzione da organizzazioni più piccole e deboli. In tal senso per le organizzazioni che sono impegnate in cause marginali, diciamo non *mainstream*, si prospettano problemi nel reperimento delle risorse necessarie, con effetti più o meno gravi che vanno da eventuali abbassamenti nella qualità dei servizi offerti fino alla totale incapacità di continuare a operare. La concorrenza – per quelle organizzazioni che hanno i mezzi e le capacità adeguati – tuttavia riguarda anche l'acquisizione di spazi, visibilità, prestigio, posizioni di potere e influenza.

---

<sup>33</sup> Nel 2011, le risorse a disposizione dei comuni per finanziare servizi sociali e sociosanitari si sono ridotte del 13 per cento (Fazzi, 2013).

Si capisce ovviamente come il riuscire a raggiungere un qualche risultato in questo tipo di competizione incide direttamente sulla possibilità/capacità di ottenere donazioni e contributi in specie da imprese e cittadini. Il meccanismo, quindi - anche considerando questo secondo aspetto della competizione interna al no profit - sembra essere quello per cui chi è più forte, meglio posizionato e visibile tende a divenirlo sempre di più, mentre chi parte da una posizione opposta pare invece essere destinato a rimanere in quella, quando non a subire uno scivolamento verso il basso<sup>34</sup>.

Una tendenza a ridurre la quota di finanziamento pubblico, incrementando quelli privati e comunitari, è tra l'altro già in atto all'interno del mondo no profit. Si tratta, pertanto, di un segnale positivo, che conferma l'idea che le organizzazioni di terzo settore siano in grado di esibire una propria autonomia e di reinventarsi, supportando quella seconda visione – di cui si è parlato sopra - all'interno del dibattito sul ruolo di tali realtà nell'ambito della modernizzazione del sistema di welfare. Il finanziamento pubblico, tuttavia, rappresenta una voce che rimane imprescindibile nelle entrate del terzo settore, pertanto essa deve combinarsi con risorse di diversa provenienza (Fazzi, 2013). Il fatto che una parte delle risorse a disposizione delle organizzazioni di terzo settore debba essere di fonte pubblica, per garantire a quelle di svolgere la propria attività, è tra l'altro da imputare alla stabilità di quei finanziamenti. Altresì una parte di risorse di fonte pubblica è necessaria per arrestare la mercatizzazione dei servizi. Di fronte alla riduzione del finanziamento pubblico, al fine di garantire una maggiore autonomia del terzo settore da esso, da certe parti si pensa anche al ricorso agli strumenti del “secondo welfare” come i fondi assicurativi, aziendali e mutualistici. Certamente la capacità del terzo settore di realizzare una riorganizzazione interna dipende anche da quello che è il quadro normativo e legislativo. Questo perché «le politiche pubbliche sono un elemento che influenza direttamente l'ambiente operativo delle organizzazioni di terzo settore attraverso il finanziamento diretto o indiretto, la regolazione, le agevolazioni fiscali, eccetera» (Fazzi, 2013, p. 150). In tal senso il legislatore nazionale, per favorire la modernizzazione del sistema di welfare, così da superare la crisi attuale, dovrebbe varare leggi che creino un ambiente facilitante per il terzo settore, che ne valorizzi i punti di forza e ne ridimensioni i punti di debolezza. Un intervento in grado di promuovere e sostenere lo sviluppo del terzo settore è costituito, ad esempio, dalla deregolamentazione dei sistemi di regolazione. La messa a punto di un

---

<sup>34</sup> Si potrebbe indicare tale dinamica come un esempio del cosiddetto “effetto San Matteo”. Questo è stato teorizzato da Merton (1968) ispirandosi a un passo del Vangelo di Matteo (13, 12): «Così a chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; e a chi non ha sarà tolto anche quello che ha». Con tale espressione si intende riferirsi a quella tendenza per cui le risorse aggiuntive (non solo materiali come il denaro, ma anche intangibili come il prestigio) tendono a distribuirsi tra varie entità (individuali o collettive) in base alle risorse già possedute, per cui il vantaggio genera altro vantaggio e lo svantaggio genera ulteriore svantaggio. Per ulteriori approfondimenti si veda: D. Rigney (2011), *Sempre più ricchi, sempre più poveri*.

*frame* legale e istituzionale, che riconosca il contributo specifico che il terzo settore può apportare alla modernizzazione delle politiche sociali, è un altro elemento che continua a mancare, un elemento che sarebbe invece in grado di favorire processi di consolidamento e innovazione del no profit. Da questo punto di vista, il *Compact* inglese rappresenta un importante modello di regolamentazione dei rapporti tra istituzioni pubbliche e terzo settore, cui l'Italia dovrebbe fare riferimento per cercare di elaborare qualcosa di simile (Fazzi, 2013). Si tratta di un modello che si è rivelato efficiente, tant'è vero che la Gran Bretagna è riuscita a dotarsi di politiche per il terzo settore che costituiscono quelle maggiormente orientate al supporto e alla promozione di tale realtà nello scenario contemporaneo europeo.

Nel momento in cui si affronta il tema del terzo settore e dell'apporto che esso può fornire allo sviluppo delle politiche di welfare, si dovrebbe partire dal presupposto che quell'apporto – così come quelli forniti distintamente da Stato, mercato e famiglia – non è sostitutivo di quello di altri attori, vale a dire che non è in competizione con quelli. Il contributo del terzo settore, quello dello Stato, quello del mercato e quello della famiglia, infatti, si combinano potenzialmente in maniera reciproca. La produzione del benessere sociale – come si è già visto nel primo capitolo – è, infatti, un processo che vede l'azione complementare di diversi attori, cosicché si realizza un processo di compensazione reciproca, nel senso che i punti di forza propri di alcuni di quegli attori compensano i punti di debolezza di altri. Il futuro quadro della politica sociale mantiene tale assetto basilare, ma tale processo di compensazione diventa ancora più importante, in specie nel rapporto tra terzo settore e Stato. Si prospetta quindi una ridefinizione del ruolo di entrambi tali attori. Un quadro di regolamentazione dei rapporti tra istituzioni pubbliche e terzo settore dovrebbe, pertanto, essere elaborato in modo tale da valorizzare la complementarità del contributo che questi due attori garantiscono nell'ambito della produzione del benessere sociale. In tal modo si faciliterebbe il dialogo e la collaborazione tra di loro, al fine di rendere più efficiente tanto l'azione di ognuno quanto quella congiunta. Un altro aspetto in grado di favorire o ostacolare lo sviluppo del terzo settore è rappresentato da quello che è il contesto economico e fiscale. Affinché un'organizzazione no profit riesca a intraprendere concretamente processi di innovazione interna, è necessario che disponga di risorse economiche e finanziarie in misura adeguata. Da questo punto di vista quello dell'accesso al credito è il principale problema che tali realtà si trovano di fronte, cosicché le loro possibilità di sviluppo risultano pesantemente compromesse. Si dovrebbe pertanto fare in modo che le organizzazioni di terzo settore possano accedere ad un credito agevolato o sociale, come ad esempio la possibilità di far ricorso al micro-credito, oppure di utilizzare fondi etici o sociali. È necessario altresì migliorare e differenziare le politiche di agevolazione fiscale per il terzo settore, come si è detto sopra, cosicché ogni organizzazione abbia il regime fiscale che merita in base



all'attività che svolge e quindi ai beni pubblici che produce, protegge o rende fruibili<sup>35</sup>. A tal proposito è importante fare una precisazione. Il 5xmille, così come la defiscalizzazione delle donazioni costituiscono esempi di misure che non sono solo in grado di migliorare la situazione finanziaria – e quindi l'operato - del terzo settore, ma sono anche capaci di avvicinare tale realtà alla società, nel senso di favorire una sua maggiore conoscenza e un suo più ampio e solido riconoscimento sociale. La diffusione tra i cittadini di un tale atteggiamento favorevole verso il terzo settore potrebbe a sua volta spingere il governo a introdurre politiche che promuovano ulteriormente lo sviluppo di tale realtà. C'è da considerare, però, anche il fatto che un intervento pubblico di promozione del terzo settore non potrà probabilmente essere l'esito di un'azione iniziata spontaneamente da parte dei *policy makers*. In tal senso il terzo settore dovrebbe essere in grado di esprimere una qualche forma di rappresentanza politica<sup>36</sup> – soprattutto a livello nazionale, così da riuscire a portare avanti un'azione di *lobbying* nei confronti della classe politica, in modo tale da far valere i propri interessi e priorità, avanzando anche delle proposte. Il terzo settore dovrebbe altresì cercare di suscitare un dibattito pubblico sul proprio ruolo e sul contributo che può e potrà fornire allo sviluppo delle politiche sociali, così da incidere anche per tale via sull'agenda della politica. Per fare questo è però necessario che si intensifichino e migliorino i rapporti tra le varie realtà del terzo settore presenti sul territorio, seguendo una logica di rete, così da combinare e integrare le iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, ottimizzando anche i legami con la società civile. Si tratta certamente di un lavoro che richiede di essere portato avanti con costanza e convinzione, più impegnativo di quello rappresentato dall'esercitare pressione sui *policy makers*, ma forse proprio per questo più capace di produrre risultati positivi per il terzo settore, se non altro perché è un modo per integrarsi e radicarsi ulteriormente nella società, avvicinandosi ai cittadini, rafforzando così la propria legittimazione.

Il mettere a punto una qualche forma di rappresentanza politica, così come il migliorare i propri rapporti con la società civile costituiscono delle azioni tanto più necessarie per il terzo settore, se si considera il fatto che la classe politica italiana non pare intenzionata a introdurre politiche di sostegno e promozione a esso indirizzate. Tant'è che l'unico intervento posto in essere dall'attore pubblico nei confronti di tale realtà consiste nell'incrementare i processi di esternalizzazione dei

---

<sup>35</sup> Per avere un'idea di quanto un tale modo di pensare sia assente tra la classe politica italiana, dal 2014 è previsto per le cooperative sociali un aumento dell'IVA dal 6 a 10 per cento. Un intervento che non può che ostacolare la loro azione e il loro sviluppo. Un intervento che appare ancora più grave se si considera quello che è l'attuale momento storico, caratterizzato da recessione economica e contrazione della spesa sociale. Se si aggiunge a tali dinamiche l'incremento generale della domanda sociale, si capisce come l'operato del terzo settore diventi particolarmente necessario – in specie in certi settori tradizionalmente più trascurati dall'intervento pubblico e che oggi, per la riduzione delle risorse, lo diventano ancora di più, come nel caso dei soggetti più emarginati.

<sup>36</sup> Il non riuscire a costruire una rappresentanza politica adeguata è annoverato tra i principali punti di debolezza del terzo settore, in specie in un periodo come quello attuale che vede un forte restringimento delle risorse pubbliche.

servizi pubblici, riducendo però al contempo le risorse destinate al settore socio-assistenziale – per lo più in una fase che vede l’emergere di nuovi bisogni e l’acutizzarsi dei vecchi. Si tratta, pertanto, di una azione che non aiuta certo il terzo settore ad avviare un processo di innovazione interna, ma che semmai ne accresce le difficoltà. Il punto fondamentale è che il terzo settore pare non essere ritenuto un soggetto su cui è utile investire, vista la scarsa attenzione ad esso rivolta da parte dei *policy makers*, e la marginalità, se non totale assenza, di tale tema dall’agenda politica nazionale. Il che rappresenta un qualcosa di molto grave per due aspetti strettamente legati. Intanto il terzo settore non può trarre esclusivamente da se stesso la forza per innovarsi e svilupparsi. Certamente ci deve essere una spinta interna a fare ciò, ma essa deve anche essere sostenuta dall’esterno, nel senso che deve trovare un contesto favorevole per potersi dispiegare pienamente e raggiungere dei risultati tangibili – un contesto che al momento manca, e all’interno del dibattito politico non si intravede alcuna volontà di costruirlo. Da quanto detto sopra, si capisce che se il terzo settore non è in grado di innovare se stesso, allora non potrà fungere da motore di innovazione del sistema di welfare. Dal momento però che lo Stato, in una fase di recessione economica, riduce fortemente la spesa pubblica, e quella sociale in particolar modo, questi non potrà promuovere e portare avanti efficientemente un processo di modernizzazione del welfare state. La questione sociale nel frattempo si amplia e si aggrava, mettendo a serio rischio la tenuta della coesione sociale nel paese. Se né lo Stato né il terzo settore possono portare avanti tale processo, l’attore che rimane è il mercato. Un sistema di welfare centrato sul mercato non costituisce tuttavia una soluzione né auspicabile né percorribile, nella misura in cui se un tale assetto venisse realizzato risulterebbe stravolto lo stesso concetto di cittadinanza sociale. Se, infatti, sono imprese for profit a fornire servizi di welfare, esse tenderanno a selezionare attentamente i propri bacini di utenza, così da rispondere solo alla domanda pagante, in un quadro del tutto sgombro da qualsiasi logica di solidarietà e di giustizia sociale che invece è alla base dell’operato di molte organizzazioni di terzo settore. Si può presumere che in un siffatto contesto, l’area della vulnerabilità e dell’esclusione sociale conoscerebbe un’espansione, poiché i più bisognosi e emarginati non sono in possesso di risorse per poter acquistare servizi sul mercato. Ciò è da imputare alla impostazione sostanzialmente egoistica dei soggetti che operano all’interno del mercato. Essi infatti non sono mossi da motivazioni valoriali, ma da motivazioni gestionali e organizzative, e hanno come obiettivo non la realizzazione del bene comune, ma il perseguimento del profitto.

Il welfare state, vale a dire un sistema istituzionale centrato sul ruolo preponderante dello Stato, non è più sostenibile. La sua attuale crisi - causata da vari fattori: tracollo finanza pubblica, trasformazioni demografiche, sociali e economiche - rappresenta probabilmente la fine di una fase. Tale crisi tuttavia può - anzi deve - segnare l’inizio di una nuova, in cui al welfare state si sostituirà,

nel senso che si è precisato, il welfare mix, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di attori di natura pubblica e privata, no profit o for profit. Il ruolo dello Stato rimarrà senz'altro centrale, nel senso che tale attore garantirà la titolarità dei diritti, l'omogeneità delle prestazioni sul territorio, che non si formino discriminazioni di vario tipo, sarà insomma una sorta di regolatore supremo. Il quadro che si è cercato di esporre nelle pagine precedenti suggerisce che il processo di riorganizzazione del sistema di welfare necessita di essere portato avanti dal terzo settore, visto che l'azione pubblica in campo sociale è entrata in una fase recessiva, anche in quei settori – come quello sanitario - in cui è stata tradizionalmente solida. Il terzo settore, però, fino ad oggi non si è mostrato in grado di assumersi e realizzare in un qualche modo quel compito, poiché non è nelle condizioni adeguate per poterlo fare. Come si è già visto, infatti, un terzo settore dipendente dal finanziamento pubblico, non potrà che essere trascinato verso il basso dal tracollo della situazione finanziaria dello Stato. Sarà allora necessario che questa realtà intraprendi un deciso processo di innovazione interna - che però, senza la presenza di politiche pubbliche di sostegno, non potrà realizzarsi. Solo un terzo settore rinnovato, non più dipendente dal finanziamento pubblico, quindi autonomo, sarà, infatti, in grado di trainare il processo di riorganizzazione del sistema di welfare. A tal proposito è tuttavia necessario fare alcune precisazioni. In primo luogo, come si è detto sopra, welfare state e welfare mix non sono i costituenti di una dicotomia netta e rigida, quanto piuttosto i due poli di un *continuum*, lungo il quale si collocano configurazioni di welfare che sono più o meno “mix” e più o meno “state”. Il che porta a dire che ogni sistema di welfare è sia un po’ “mix” che un po’ “state”, ciò che li differenzia è, infatti, il differente peso che quelle due componenti possono assumere – in alcuni casi ci sarà più “mix” che “state”, in altri accadrà invece il contrario. In secondo luogo, c'è da tener conto che il welfare ha una tenuta, e anche un'efficacia, maggiori in quei paesi in cui lo Stato è più forte. Quello che si prefigura quindi - come si è già detto e come si deduce dal punto sopra espresso - è un modificarsi dei rapporti tra pubblico e no profit nella produzione del benessere sociale, non un'eclissi totale del primo per lasciare spazio al secondo. Infine si deve considerare che, anche nel contesto italiano, il terzo settore è più forte dove il pubblico è più forte e presente, non il contrario. Questo dato rafforza la convinzione della necessità di una combinazione tra quei due attori, e quindi della complementarità delle loro azioni al fine di garantire un sistema di welfare all'interno di una società fortemente complessa e dinamica. Detto questo si capisce come quell'autonomia che il terzo settore dovrà cercare di raggiungere, così da imporsi come una risorsa effettiva nel processo di modernizzazione del welfare, non potrà che essere una diversa forma di interdipendenza.

## *Conclusioni*

Il presente lavoro ha messo in evidenza come in Italia la desincronizzazione tra welfare state e società abbia raggiunto dimensioni non più sostenibili. Se non va dimenticato che è praticamente impossibile allineare perfettamente domanda sociale e offerta - quindi quelli che sono i bisogni emergenti da una parte e gli strumenti previsti per soddisfarli dall'altra - per cui una certa discrasia tra le due è inevitabile, nel caso italiano si sta andando davvero troppo oltre. Una situazione quindi particolarmente preoccupante, che rende necessario porre in essere un processo di modernizzazione del sistema di welfare, cosicché questo si adegui il più possibile alle trasformazioni che incidono su dinamiche e assetti societari. Intraprendere una tale azione rappresenta un qualcosa di imprescindibile se si vuole far sì che il welfare state continui - meglio torni - a svolgere quella funzione che gli appartiene sin dalle sue origini e che costituisce la sua ragion d'essere: garantire alla popolazione protezione dai rischi sociali, quindi produrre benessere sociale. Di fronte a un welfare state incapace di fare ciò, è la stessa tenuta della coesione sociale ad essere minacciata, come si è visto. La desincronizzazione in questione è stata determinata da una circostanza ben precisa, che sussiste oramai da troppo tempo: di fronte ad una società attraversata da radicali trasformazioni economiche, sociali e demografiche, il welfare state piuttosto che accompagnare - almeno in parte - tali dinamiche, nel senso di modificarsi al modificarsi della società così da continuare a garantire protezione dai rischi e benessere sociale, non è riuscito a tenere il passo. Con ciò non si vuol dire che non si è fatto nulla, ma che quello che si è fatto, o che quantomeno si è tentato di fare, non è stato tale da riuscire a dare una risposta efficace ai problemi e ai bisogni che quelle trasformazioni, intrecciandosi, hanno contribuito a produrre. Gli interventi, infatti, sono stati insufficienti o hanno fallito nei loro intenti - come nel caso della L. 328/2000.

La complessità e l'anormalità della situazione odierna - e quindi anche la tesi che si è cercato di sostenere - possono essere efficacemente comprese solo se si prende consapevolezza dal fatto che il welfare state costituisce un sistema istituzionale socialmente e storicamente determinato. Come tale esso presenta una natura intrinsecamente dinamica, pertanto deve seguire la società nei suoi

cambiamenti al fine di rispettare la propria ragion d'essere. In tal senso introdurre riforme più o meno radicali all'assetto del welfare non costituisce un qualcosa di eccezionale – come invece pare essere percepito dai *policy makers* italiani - si tratta semmai di un'operazione che, si potrebbe dire, rientra in un “normale” ordine delle cose. Tali interventi non sono appunto stati posti in essere, cosicché oggi ci si trova di fronte a un welfare state che è calibrato su di una società che non esiste più, in quanto tale è vecchio, inadeguato e inefficiente, quindi incapace di realizzare i propri obiettivi. Anzi c'è perfino il rischio che esso dia luogo a effetti opposti a quelli che dovrebbe avere, un rischio questo che in alcuni casi si è già tradotto in realtà. Fenomeni come la globalizzazione, le trasformazioni del mercato del lavoro, l'invecchiamento demografico, l'immigrazione, i cambiamenti interni alla famiglia – uno su tutti il nuovo ruolo della donna – hanno cambiato radicalmente assetto e dinamiche della società. Alcuni di questi fenomeni si sono verificati con una certa rapidità – si pensi soprattutto al ritmo particolarmente accelerato con cui sta avanzando il processo di invecchiamento della popolazione rispetto a quanto accade altrove. Il che ha reso ancora più difficile gestirli e attutirne le conseguenze negative, anche tenendo conto della lentezza dei processi decisionali, e quindi di quelli che sono i tempi di reazione delle istituzioni. È però bene ricordare che non è vero che certi fenomeni potenzialmente dannosi per la società non potevano non accadere, o quanto meno presentarsi con una minor gravità, poiché spesso sono il frutto di scelte politiche ben precise. Emblematico in tal senso è il livello della fecondità che è troppo basso da troppo tempo - e che è, assieme all'allungamento della longevità, tra le cause del processo di invecchiamento della popolazione. L'assenza di una politica familiare, quindi di adeguate politiche di conciliazione tanto dal lato delle madri quanto da quello dei padri, di servizi per la prima infanzia, di politiche a sostegno del costo dei figli, e quindi più in generale il principio di sussidiarietà passiva quale colonna portante del welfare state italiano, sono tutti aspetti che hanno contribuito in varia misura a produrre il calo delle nascite. Tale tesi è tra l'altro supportata dal fatto che varie ricerche hanno messo in evidenza come da parte delle donne italiane non è diminuito il desiderio di avere bambini, tant'è che esse ritengono che il numero ideale di figli sia pari a due, ma il contesto che si trovano di fronte non permette loro di realizzare quei desideri riproduttivi.

Se così ampia è la distanza tra il welfare state e la società, i bisogni da quest'ultima espressi non potranno essere soddisfatti. Si capisce come la persistenza di un tale stato di cose, e quindi l'assenza di adeguati interventi, avrà, molto probabilmente, come conseguenza l'acutizzazione della questione sociale, cosicché risolvere certe problematiche diventerà sempre più difficile e oneroso. A far precipitare ulteriormente verso il basso un tale scenario, è sopraggiunta la crisi del 2007 e la recessione economica che ne è seguita. Certi fenomeni, infatti, determinando un peggioramento della questione sociale, la quale si manifesta oggi con un ampliamento dell'area della vulnerabilità e

dell'esclusione sociale e nell'incremento dei livelli di diseguaglianza, hanno reso ancora più marcata quella che - per semplificare - è stata definita nel presente lavoro come la cesura tra welfare state e società. Uno scenario così drammatico diventa poi paradossale se si considera il modo con cui la classe politica italiana ha deciso di gestire questo crescente disagio sociale, vale a dire decurtando la spesa sociale. I vari settori di cui si compone quest'ultima sono stati, però, colpiti - se lo sono stati - in misura molto variabile dai tagli, questi infatti hanno avuto come principale bersaglio l'assistenza sociale. Si tratta di una strategia che ha fortemente ridimensionato le risorse a disposizione dei comuni, e quindi la loro capacità di rispondere ad una domanda sociale crescente. A tal riguardo, è possibile individuare un ulteriore aspetto negativo. Si potrebbe presumere, infatti, che le esigenze di razionalizzazione della spesa sociale a livello locale comportino la tendenza a dirottare le poche risorse disponibili sui servizi più essenziali - e anche più remunerativi in termini elettorali - e comunque a realizzare sempre meno interventi di prevenzione, poiché particolarmente onerosi e impegnativi, ma necessari per evitare una diffusione e una acutizzazione del disagio sociale. Il restringimento delle capacità di spesa dei comuni nell'ambito sociale va altresì a modificare quello che è stato fino ad oggi il loro rapporto con le organizzazioni del terzo settore, così come a determinare le prime difficoltà per esse, in specie per quelle più dipendenti dal finanziamento pubblico - come è il caso delle cooperative erogatrici di servizi.

Certamente la crisi più grave del Novecento dopo quella del '29 ha reso necessario (e lo rende tuttora) tagliare la spesa pubblica per scongiurare il rischio di default, specialmente in un paese come l'Italia che ha un debito pubblico in costante crescita, che continua a raggiungere ogni volta nuovi record negativi. La spesa pubblica però ha tante voci - si pensi agli esagerati costi della politica, di cui pure si è tanto parlato, ma senza arrivare a nulla di concreto. Scegliere di risparmiare, in un momento di emergenza sociale ed economica, proprio sul sociale quando invece si dovrebbero accrescere le risorse ad esso destinate per evitare una degenerazione ancor più grave della questione sociale, con seri rischi per la tenuta della coesione sociale, appare una scelta decisamente fuori luogo e dannosa per l'intero paese, sebbene vada a colpire maggiormente certe aree territoriali - Mezzogiorno *in primis* - e certi gruppi sociali. Questo discorso vale anche nel momento in cui si restringe il focus dell'analisi, spostando quindi l'attenzione dal modo con cui si è ridotta la spesa pubblica a come i tagli alla spesa sociale sono stati distribuiti tra le sue varie funzioni. A tal proposito si potrebbe perfino avanzare l'ipotesi che un tale modo di procedere possa accentuare quello che forse è il tratto più caratteristico del welfare italiano: la distorsione funzionale e distributiva, quindi anche la frattura tra *insiders* e *outsiders*.

La desincronizzazione tra welfare state e società non è più sostenibile non solo perché al modificarsi della società non ha corrisposto un analogo cambiamento nell'assetto del welfare state.

Si deve, infatti, considerare anche un secondo aspetto di estrema rilevanza: il welfare state italiano presenta già *ab origine* delle criticità, che lo hanno reso un modello non certo invidiabile nell'ambito europeo. Si pensi ad esempio alla doppia distorsione, funzionale e distributiva; alla mancanza del reddito minimo di cittadinanza; alla preferenza data ai trasferimenti monetari rispetto ai servizi; al principio di sussidiarietà passiva. Si tratta di aspetti che fanno del welfare state italiano quello in cui le caratteristiche tipiche del modello mediterraneo di welfare sono fortemente accentuate. Nell'attuale fase l'Italia pertanto si scopre drammaticamente con un welfare state che nello scenario europeo è il meno attrezzato per affrontare quei fenomeni di cui si è detto sopra, fenomeni che tra l'altro si presentano con una maggiore incisività rispetto a quanto accade negli altri paesi. Ciò rende ancora più necessario e non più ulteriormente rinviabile intervenire in maniera organica e decisa, al fine di rinnovare radicalmente tale sistema istituzionale. Questo però non pare essere uno dei punti dell'agenda politica italiana. Il tema della riforma del welfare state è infatti praticamente assente dal dibattito politico, così come dai programmi dei partiti. È un tema sul quale non solo mancano azioni e iniziative concrete, ma anche discorsi e confronti. Sembra quasi che i *policy makers* si ricordano dell'esistenza del welfare state solo nel momento in cui è necessario tagliare la spesa pubblica. In questi anni di recessione economica, infatti, se si volesse sintetizzare il modo con cui la politica si è occupata del welfare state, la parola "tagli" sarebbe perfetta.

L'ultima occasione che ha visto concentrare l'attenzione della politica e dell'opinione pubblica sul tema della riforma del welfare state risale al 2000, quando venne approvata la legge quadro di riforma dell'assistenza sociale, dopo un vuoto legislativo di 110 anni. La 328/2000 è una legge che avrebbe potuto davvero avviare una nuova fase per il welfare state, e in parte è stato così – si pensi all'introduzione della sussidiarietà verticale, e quindi al conferimento di un ruolo centrale ai comuni nell'ambito del welfare sociale, così come della sussidiarietà orizzontale, e quindi ai principi di democraticità e di partecipazione a ciò legati. L'implementazione della 328 è stata però molto parziale – soprattutto perché il livello centrale non ha ancora definito i LEP - cosicché il suo potenziale innovativo è stato notevolmente ridimensionato. Le trasformazioni intercorse nella società italiana negli ultimi anni hanno, però, avuto una portata tale che completare l'implementazione della 328 non sarebbe più sufficiente per affrontare quella che è oggi la domanda sociale e le sfide che si intravedono all'orizzonte. Dopo così tanti anni di inazione, la politica deve tornare a occuparsi seriamente del welfare state, mettendo a punto delle riforme radicali, però - come si è detto - non si scorge alcuna intenzione del genere e mancano risorse adeguate.

Se questo è lo scenario, in tale lavoro si sostiene che il welfare del futuro non potrà che essere un welfare pluralista, andando quindi oltre un modello di politica sociale dal carattere essenzialmente statuale, soprattutto a livello locale. Ciò permetterebbe anche di soddisfare le crescenti richieste di

partecipazione provenienti dai cittadini - si è infatti detto delle potenzialità di democrazia partecipativa insite nel welfare locale - realizzando in tal modo il passaggio dal *government* alla *governance*. È vero che già ora la produzione di benessere sociale costituisce un processo cui contribuiscono differenti attori, vale a dire lo Stato, il mercato, la famiglia, le associazioni intermedie – quindi il terzo settore - ma tale aspetto nel welfare pluralista sarà fortemente accentuato. Una delle prospettive possibili, quindi, è quella in cui il ruolo dello Stato pur rimanendo centrale – poiché si tratta dell'attore in grado di garantire la titolarità dei diritti e l'omogeneità delle prestazioni sul territorio – subirà una ridefinizione, la quale sarà però accompagnata da una complementare modifica del ruolo del terzo settore. Quest'ultimo è sempre più visto come una risorsa cruciale per il welfare del futuro, tant'è che si è aperto un dibattito su se e quale contributo il terzo settore può e potrà dare al processo di modernizzazione del sistema di welfare, soprattutto di fronte alle crescenti difficoltà dello Stato e della finanza pubblica. Considerando però il come si presenta oggi il terzo settore, ci si rende conto del fatto che esso non si trova nelle condizioni tali da permettergli di trainare quel processo. Si è infatti sottolineato che il terzo settore potrà essere in grado di fare ciò, diventando un attore centrale nel sistema di welfare del futuro, solo se sarà prima di tutto capace di realizzare un radicale rinnovamento interno. Molta parte del terzo settore si è sviluppata all'ombra del finanziamento pubblico, e vede pertanto dipendere la propria attività largamente da esso. Si capisce allora il perché l'attuale dissesto della finanza pubblica locale abbia arrestato la forte crescita che il terzo settore ha conosciuto dai primi anni Novanta, determinando le prime serie difficoltà per tale realtà. Questa dovrà innanzitutto mettere fine a quel rapporto di dipendenza finanziaria dall'attore pubblico, basando la propria attività su di un mix equilibrato di risorse pubbliche – poiché una parte di esse deve essere necessariamente presente, come si è visto - private e di comunità. Una certa tendenza pare essere già in atto, ma tuttavia deve essere sviluppata ulteriormente per portare a risultati concreti.



## Riferimenti bibliografici

Ampola M. e Corchia L. (2007), *Dialogo su Jürgen Habermas*, ETS, Pisa

Ascoli U.

(a cura di) (1999), *Il welfare futuro. Manuale critico del terzo settore*, Carocci, Roma

(a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna

Banfield E. C. (1976), *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna

Barazzetti D. (2007), *C'è posto per me? Lavoro e cura nella società del «non lavoro»*, Guerini e Associati, Milano

Batić J. (2011). *Crisis of the welfare state in the European Union*, «Megatrend Review», vol.8 (2), pp. 141-168

Bauman Z. (2011), *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari

Beck U.

(1999), *Che cos'è la globalizzazione*, Carocci, Roma

(2008), *Costruire la propria vita*, Il Mulino, Bologna

Boeri T. e Galasso V. (2009), *Contro i giovani. Come l'Italia sta tardando le nuove generazioni*, Mondadori, Milano

Bonazzi G. (2007), *Storia del pensiero organizzativo. Vol.1: La questione industriale*, FrancoAngeli, Milano

Bracciale R. (2010), *Donne nella rete. Diseguaglianze digitali di genere*, FrancoAngeli, Milano

Burgalassi M. (2012), *Politica sociale e welfare locale*, Carocci, Roma

Busilacchi G. (2008), *Le basi dell'Europa sociale: modelli di reddito minimo nella UE 27*, Paper presentato alla prima Conferenza annuale ESPANET Italia 2008, Ancona, 6-8 Novembre 2008

Carboni S. e Gisfredi P. (2011), "Indagine qualitativa su povertà, vulnerabilità, esclusione sociale", in *Capire la crisi*, Tomei G (a cura di) Plus, Pisa

Caroleo F. E. e Pastore F. (2009), *Le cause del(l') (in-)successo lavorativo dei giovani*, «ECONOMIA & LAVORO», 3, pp. 107-131

Castel R.

(2003), *Le insidie dell'esclusione sociale*, «Assistenza Sociale», 3-4, pp. 193-207

(2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino

Dalla Zuanna G. e Weber G. (2011), *Cose da non credere. Il senso comune alla prova dei numeri*, Laterza, Roma-Bari

Del Boca D. e Rosina A. (2009), *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Il Mulino, Bologna

De Luigi N. e Rizza R. (2011), *La vulnerabilità dei giovani nel mercato del lavoro italiano: dinamiche e persistenze*, «Sociologia del lavoro», 124, pp. 117-147

Esping-Andersen G.

(2000), *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna

(2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna

Fazzi L. (2013), *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano

Farnsworth K. e Irving Z. (a cura di) (2011), *Social policy in challenging times. Economic crisis and welfare systems*, Policy Press, Bristol

Ferrera M. (a cura di) (2012), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna

Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Venezia

Flora P. e Heidenheimer A. (a cura di) (1983), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna

Forum del Terzo settore (2011), *Quale futuro per il welfare state? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo. Un'analisi a partire dai dati*, FTS, Roma

Fratto F. (2004), *Il terzo settore nelle politiche sociali in Toscana*, IRPET, Firenze

Gallino L. (2009), *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari

Giangreco G. (2007), *I cambiamenti in atto nella società italiana. La crisi del welfare all'origine dei processi di esclusione* [Relazione presentata al Consiglio pastorale nazionale dei cappellani delle carceri italiane, Roma, 20-21 novembre 2007]

Hill M. (2006), *Social policy in the modern world. A comparative text*, Blackwell, Oxford

Holmes S. e Sunstein C. R. (2000), *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna

Kazepov Y. e Carbone D. (2007), *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma

Livi Bacci M.

(2008), *Avanti giovani, alla riscossa. Come uscire dalla crisi giovanile in Italia*, Il Mulino, Bologna

- (a cura di) (2010), *Demografia del capitale umano*, Il Mulino, Bologna
- Mercklé P. (2003-2004), *Les origines de l'analyse des réseaux sociaux*, CNED/ENS-LSH
- Mingione E. e Pugliese E. (2010), *Il lavoro*, Carocci, Roma
- Moro G. (2014), *Contro il non profit*, Laterza, Roma-Bari
- Naldini M. (2006), *Le politiche sociali in Europa*, Carocci, Roma
- Paci M.  
(2006), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna  
(a cura di) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna
- Paini F. e Sensi G. (2012), *Tra il dire e il welfare. Lo stato sociale nel mare della crisi. Esperienze e idee per un nuovo welfare equo e partecipato*, Altra Economia, Milano
- Pellizzoni L. (a cura di) (2005), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma
- Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino
- Reyneri E. (2011), *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna
- Reyneri E. e Pintaldi F. (2013), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Il Mulino, Bologna
- Rosina A. (2013), *L'Italia che non cresce. Gli alibi di un paese immobile*, Laterza, Roma-Bari
- Ruggeri F.  
(2004), "La crisi di sicurezza come sfida societaria contemporanea", in *La sicurezza come sfida sociale*, Cazzola F. Coluccia A., Ruggeri F. (a cura di), FrancoAngeli, Milano  
(2009), "Trasformazioni del welfare e ruolo del lavoro sociale", in *Scenari di welfare e formazione al servizio sociale in un'Europa che cambia*, Campanini A. (a cura di), Unicopli, Milano  
(2010), "Le tensioni del sistema delle politiche sociali e quelle del lavoro sociale", in *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, Facchini C. (a cura di), Il Mulino, Bologna  
(2011), "Povertà: la dimensione sociale", in *Capire la crisi*, Tomei G (a cura di), Plus, Pisa
- Saraceno C. e Naldini M. (2007), *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna
- Sintomer Y. (2009), *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari
- Simmel G. (2001), *Il povero*, Armando, Roma
- Sunstein C. R. (2009), *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bologna

Tomei G. e Villa M. (2010), *Unveiling rhetoric, promoting social practices: the problem of participation in the new Tuscany welfare system*, Paper presented at the XVII Isa World Congress of Sociology, Gothenburg, 11-17 July

Villa M. (2011a), «Partecipazione del terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche», *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, pp. 3-19

Wilkinson R. e Pickett K. (2009), *La misura dell'anima. Perché le diseguaglianze rendono le società più infelici*, Feltrinelli, Milano

Zanatta A. L. (2011), *Nuove madri e nuovi padri*, Il Mulino, Bologna